

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 80

47º año

30 de marzo de 2004

Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

### Número de información

### Sumario

### Página

#### I      *Comunicaciones*

.....

#### II      *Actos jurídicos preparatorios*

##### **Comité Económico y Social**

##### **404º Pleno de 10 y 11 de diciembre de 2003**

2004/C 80/01

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 70/2001 con objeto de ampliar su alcance a las ayudas de investigación y desarrollo» .....

1

2004/C 80/02

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 74/408/CEE del Consejo, relativa a los vehículos de motor, en cuanto a los asientos, sus anclajes y reposacabezas» (COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD)) .....

6

2004/C 80/03

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/115/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los anclajes de los cinturones de seguridad de los vehículos a motor» (COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD)) .....

8

2004/C 80/04

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/541/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor» (COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD)) .....

10

Precio: 30,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

2004/C 80/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea — Un plan para avanzar» (COM(2003) 284 final) .....	12
2004/C 80/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Refuerzo de la auditoría legal en la UE» (COM(2003) 286 final) .....	17
2004/C 80/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión (CE) sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología» .....	20
2004/C 80/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:  — la «Comunicación de conformidad con el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado», y  — la «Comunicación por la que se invita a terceros a presentar comentarios sobre los proyectos de comunicación de la Comisión» .....	24
2004/C 80/09	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 — Hacia la producción sostenible — Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación» (COM(2003) 354 final) .....	29
2004/C 80/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas» (COM(2003) 319 final — 2003/0107 (COD)) .....	35
2004/C 80/11	Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Política de Productos Integrada — Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental» (COM(2003) 302 final) ..	39
2004/C 80/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes» (COM(2003) 467 final — 2003/0181 (COD)) .....	45
2004/C 80/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo» (COM(2003) 562 final — 2003/0216 (CNS)) .....	46
2004/C 80/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos» (COM(2003) 301 final) .....	47
2004/C 80/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Estrategia europea de medio ambiente y salud» (COM(2003) 338 final) .....	51

2004/C 80/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)» (COM(2003) 667 final — 2003/0260 (COD)) .....	57
2004/C 80/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se fijan los importes de la ayuda concedida en el sector de las semillas para la campaña de comercialización de 2004/2005» (COM(2003) 552 final — 003/0212 (CNS)) .....	59
2004/C 80/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto» (COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD)) .....	61
2004/C 80/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2075/92 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo» (COM(2003) 633 final — 2003/251 (CNS)) .....	65
2004/C 80/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre los servicios de interés general» (COM(2003) 270 final) .....	66
2004/C 80/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa de acción europeo de seguridad vial — Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida» (COM(2003) 311 final) .....	77
2004/C 80/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/24/CEE del Consejo sobre los dispositivos de limitación de velocidad o sistemas similares de limitación de velocidad incorporados a determinadas categorías de vehículos de motor» (COM(2003) 350 final — 2003/0122 (COD)) .....	81
2004/C 80/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)» (COM(2003) 406 final — 2003/0147 (COD)) .....	83
2004/C 80/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la transferencia de buques de carga y de pasaje entre registros de la Comunidad» (COM(2003) 478 final — 2003/0180 (COD)) .....	88
2004/C 80/25	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 sobre inmigración, integración y empleo» (COM(2003) 336 final) .....	92
2004/C 80/26	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 — Revisión intermedia de la Agenda de política social» (COM(2003) 312 final) .....	103

2004/C 80/27	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 — Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento (CE) nº 1035/97», y — la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida)» (COM(2003) 483 final — 2003/0185 (CNS)) .....	111
2004/C 80/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres» (COM(2003) 279 final — 2003/109 (COD)) .....	115
2004/C 80/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y 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» (COM(2003) 468 final — 2003/0184 (COD)) .....	118
2004/C 80/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» .....	120
2004/C 80/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a cotización en un mercado regulado y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE» (COM(2003) 138 final — 2003/0045 (COD)) .....	128
2004/C 80/32	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 atañe al impuesto sobre el valor añadido aplicado en el sector de los servicios postales» (COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS)) .....	135
2004/C 80/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada» .....	139
2004/C 80/34	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia — Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» (COM(2003) 104 final) .....	148
2004/C 80/35	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la aplicación del Reglamento (CE) nº 2501/2001 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 y por el que se modifica el citado Reglamento» (COM(2003) 634 final — 2003/0259 (ACC)) .....	156
2004/C 80/36	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales» .....	158

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

### 404º PLENO DE 10 Y 11 DE DICIEMBRE DE 2003

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 70/2001 con objeto de ampliar su alcance a las ayudas de investigación y desarrollo»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 80/01)

El 3 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió solicitar el dictamen del Comité Económico y Social Europeo 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 12 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Wolf).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

1.1. Los artículos 87 y 88 del Tratado CE establecen la prohibición general de otorgar ayudas, así como el contenido y los procedimientos relativos a las excepciones a la incompatibilidad general de las ayudas otorgadas por los Estados con los principios del mercado común. Con arreglo al apartado 3 del artículo 88, la Comisión debe ser informada de la concesión de tales ayudas (obligación de información y notificación), de modo que pueda presentar sus observaciones y decidir al respecto.

1.2. El Reglamento (CE) nº 70/2001 ya eximía hasta ahora a determinadas ayudas estatales otorgadas a pequeñas y medianas empresas (PYME) de la obligación de notificación, y establecía asimismo umbrales previos por debajo de los cuales la Comisión había de renunciar a exigir la notificación obligatoria en el resto de los casos («Reglamento de exención»). El proyecto de Reglamento de la Comisión se propone modificar y ampliar apreciablemente el alcance del mencionado Reglamento (CE) nº 70/2001 hasta ahora vigente. Su objetivo es sobre todo aprobar la nueva definición de PYME que ha elaborado la Comisión e incluir las ayudas de investigación y desarrollo.

1.3. Los procedimientos relativos a la concesión de ayudas estatales de investigación y desarrollo a todas las empresas — incluidas las PYME — se regulaban hasta ahora en virtud del «Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo»<sup>(2)</sup>; y todas las ayudas de esa índole estaban sujetas a las obligaciones de información y notificación. Dicho Encuadramiento sigue estando en vigor y se seguirá aplicando a las ayudas estatales de investigación y desarrollo que no cumplan los supuestos de exención establecidos en el proyecto de Reglamento ahora examinado.

#### 2. Síntesis del proyecto de la Comisión

2.1. El objetivo de las modificaciones propuestas del Reglamento (CE) nº 70/2001 es esencialmente eximir de los requisitos de información y comunicación a las ayudas estatales de investigación y desarrollo otorgadas a las PYME dentro de unos umbrales y límites determinados, así como regular los siguientes aspectos relevantes para las PYME:

- Labores de investigación y desarrollo emprendidas de manera conjunta por empresas y centros públicos de investigación

<sup>(1)</sup> DO C 190 de 12.8.2003, p. 2.

<sup>(2)</sup> DO C 45 de 17.2.1996, p. 5.

- Definición de «investigación fundamental», «investigación industrial» y «desarrollo precompetitivo»
- Costes subvencionables
- Intensidad de la ayuda (porcentaje máximo de las ayudas con respecto al total de los costes subvencionables)
- Ayudas destinadas a cubrir los costes de obtención de patentes y a elaborar estudios de viabilidad
- Ayudas individuales de elevado importe (límites de la exención)
- Ayudas que siguen sujetas al requisito de información.

2.2. Por otra parte, se ha modificado la definición de pequeña y mediana empresa (PYME) contenida en el Anexo I del Reglamento, en consonancia con la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión de 6 de mayo de 2003<sup>(1)</sup>. La nueva definición comenzará a aplicarse a partir del 1 de enero de 2005.

2.3. Además, las ayudas concedidas sin autorización previa de la Comisión antes de la entrada en vigor del Reglamento se someterán a un examen definitivo.

2.4. Por último, la obligación de presentar informes enunciada en el Anexo III del Reglamento se sustituirá en adelante por la presentación general y simplificada de informes anuales prevista en el artículo 27 del Reglamento (CE) nº 659/1999.

### **3. Observaciones generales**

3.1. En el contexto de los importantes requisitos necesarios para el bienestar y el progreso económico y social a los que ya se ha aludido en muchos dictámenes del Comité, la competencia, la igualdad de oportunidades y la adquisición de nuevos conocimientos desempeñan un papel fundamental.

3.1.1. En general, por tanto, se ha de rechazar la concesión de ayudas, ya que repercuten negativamente en la igualdad de oportunidades, falsean la competencia y causan un incremento de la presión fiscal en el conjunto de la economía, además de generar una notable necesidad reguladora y ocasionar en su gestión una carga administrativa demasiado importante para todas las partes interesadas.

3.1.2. Únicamente en casos especiales — como, por ejemplo, en política de investigación, política para las PYME y política regional — cabe otorgar ayudas que sirvan para proporcionar a la competitividad de las empresas de la UE el necesario impulso que en un primer momento éstas, frente a sus competidores (incluidos los extraeuropeos), no puedan darse a sí mismas por sus propios medios.

3.2. En la medida, no obstante, en que se siguen concediendo ayudas habría que lograr en general una unificación lo más amplia posible de las definiciones y los regímenes, con objeto de minimizar la carga administrativa que pesa sobre todas las partes afectadas y, al mismo tiempo, dar mayor transparencia al conjunto de las reglamentaciones. Éste es un punto de vista importante para las PYME, habida cuenta de su capacidad de gestión administrativa más limitada.

3.3. Lamentablemente, dadas las necesidades de ahorro a que obliga la competencia, las empresas —sobre todo las PYME— tienden de todos modos a invertir poco en I+D a causa de los altos costes, la necesidad de expertos altamente especializados y tecnología correspondiente, e igualmente debido a la incertidumbre en cuanto a resultados de la investigación. Esto se aplica de manera especial a la investigación fundamental, que por principio no permite pronosticar si separará a corto plazo la obtención de resultados económicamente aprovechables.

3.4. La propuesta de Reglamento de la Comisión brinda a las autoridades competentes de los Estados miembros la posibilidad de fomentar específicamente, dentro de un marco dado, las actividades de I+D de las PYME sin necesidad de notificarlo previamente a la Comisión. Esto es particularmente importante, porque las PYME se encuentran con frecuencia en una situación de inferioridad competitiva con respecto a las grandes empresas o a sus competidores extraeuropeos y, por ello, precisan a menudo de una ayuda rápida y lo menos burocrática posible.

3.4.1. Así pues, el proyecto de Reglamento de la Comisión tendrá en cuenta específicamente las particularidades propias de las PYME. El Comité suscribe plenamente este objetivo.

3.4.2. El Comité se ha referido ya en reiteradas ocasiones al importante papel que desempeñan las PYME en la innovación como resultado de la investigación y el desarrollo, y especialmente en su Dictamen<sup>(2)</sup> (véanse los puntos 7.5 y ss.) sobre el Espacio Europeo de la Investigación.

3.5. A juicio del Comité, el proyecto de Reglamento presentado por la Comisión constituye también una importante medida desde el punto de vista de los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa (2000), para dinamizar la actividad investigadora en su conjunto, incrementar el porcentaje del PIB dedicado a la investigación y reforzar la importancia de las PYME.

3.6. En lo que se refiere a algunas disposiciones, no obstante, se plantean dudas en cuanto a si se podrán llevar a la práctica y a si son técnicamente aplicables. Por otra parte, se deberían realizar mayores esfuerzos con vistas a la unificación de los diferentes textos jurídicos pertinentes.

3.7. El Comité es consciente de las dificultades que entrañará, por una parte, armonizar las definiciones y criterios contenidos en los diferentes reglamentos de exención y, por otra, compatibilizar con las disposiciones del Encuadramiento comunitario la propuesta que se hace ahora de incluir las ayudas de I+D en el Reglamento de exención relativo a las PYME.

<sup>(1)</sup> DO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

<sup>(2)</sup> DO C 204 de 18.7.2000.

3.7.1. Por ello, se recomienda con vistas al futuro unificar y simplificar los criterios relativos a la obligación de notificación en los diferentes reglamentos de exención. Las adaptaciones a que hubiese de procederse deberían ser comprensibles y estar objetivamente justificadas.

3.7.2. Esto podría lograrse, por ejemplo, supeditando de forma general (y exclusiva) los requisitos de notificación particulares<sup>(1)</sup> al volumen total (bruto) de las ayudas y, en su caso, justificando de manera explícita las necesarias excepciones.

3.7.3. Asimismo, dada la urgencia con que, a juicio del Comité, habrá de abordarse la próxima revisión del Encuadramiento comunitario de I+D, procedería emplear únicamente el volumen (bruto) de las ayudas como criterio para la obligación de notificación particular; sin embargo, en caso de que de ello se desprendiera la necesidad de establecer umbrales demasiado bajos en cuanto a tal requisito de notificación, se deberán elevar en consecuencia dichos umbrales.

3.8. Dado que el Encuadramiento comunitario de I+D permanece prácticamente tal cual se redactó en 1996 y que desde entonces se ha prorrogado<sup>(2)</sup> con escasas adaptaciones<sup>(3)</sup>, aunque las condiciones generales relativas a las actividades de I+D sí se hayan modificado desde 1996 (al expirar, por ejemplo, los regímenes de ayuda de la OMC), procedería someterlo a revisión urgente y adaptarlo a las nuevas circunstancias; a continuación habría que adaptar igualmente el Reglamento de exención.

3.8.1. Esto es igualmente importante por la razón de que muchos proyectos de investigación se llevan a cabo mediante asociaciones entre PYME y grandes empresas. En tales casos, las PYME siguen rigiéndose también por las disposiciones del Encuadramiento comunitario de I+D (véase el considerando 11 del Reglamento). Es decir, las PYME deberán estar familiarizadas y poder operar tanto con el Encuadramiento comunitario de I+D, aplicable por lo general a las grandes empresas, como con la actual propuesta de Reglamento de exención de I+D, aplicable únicamente a las PYME. Es evidente que si el Reglamento de exención y el Encuadramiento no son suficientemente compatibles, el resultado sería un incremento de la carga administrativa para las PYME.

### 3.9. Definición de PYME

El Comité se congratula de que la Comisión integre en el proyecto objeto de examen la nueva definición de pequeña y mediana empresa, adoptada por ella y válida a partir del 1 de enero de 2005, incluyendo las ayudas de I+D en el Reglamento de exención sobre las PYME.

3.9.1. En esta nueva definición se distingue por primera vez la categoría de microempresa (una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de EUR). A tenor de la gran importancia económica de tales microempresas, el Comité recomienda que en las futuras

políticas de la Comunidad y de los Estados miembros se facilite su creación (por ejemplo, simplificando y reduciendo los requisitos administrativos a que están sujetas) y que, en general, se tengan mejor en cuenta las condiciones especiales en las que operan dichas empresas.

3.9.1.1. Puesto que las ayudas de I+D a estas microempresas apenas podrán falsear la competencia, pero que por otra parte convendría facilitarles de manera especial su participación en actividades de I+D, se podría pensar en el desarrollo de una norma «de minimis» que permitiese aplicar criterios simplificados en caso de ayudas de I+D a esta categoría de empresas. Como punto de referencia para una iniciativa de tal índole cabe remitirse a la «Carta europea de las pequeñas empresas», en la que se contemplan medidas para fomentarlas y apoyarlas.

3.9.2. Por otra parte, debería fomentarse en mayor medida el potencial de innovación de las medianas empresas y también de las que operan en el ámbito de la alta tecnología, las cuales, por una parte, ya no se ajustan a la definición de PYME adoptada por la Comisión, pero, por otra, tampoco disponen aún de los recursos de las grandes empresas. Por ello, el Comité recomienda ampliar la exención para las ayudas de I+D otorgadas a las PYME haciendo entrar en ella también a las empresas cuyo número de empleados se sitúe entre los 251 y los 500.

## 4. Observaciones particulares

### 4.1. Seguridad jurídica en la aplicación

En la propuesta de ampliación del alcance del artículo 10 del Reglamento (CE) nº 70/2001 contenida en el proyecto de Reglamento (véase también punto 2.3) se fijan los criterios conforme a los cuales habrán de tramitarse i) las notificaciones pendientes en el momento de la entrada en vigor del Reglamento y ii) antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento, las ayudas concedidas en incumplimiento del requisito de notificación. El Comité se congratula de que se apliquen los criterios, más favorables, del proyecto de Reglamento objeto de examen. En la medida, no obstante, en que no se cumplan las condiciones que se exigen a tal fin, será necesario aclarar que los criterios que se apliquen son compatibles con los que se conocían o aplicaban en el momento de evaluar los procesos en cuestión.

4.1.1. A efectos de seguridad jurídica, el Comité recomienda que las tres últimas líneas del texto propuesto se concreten tal como se indica a continuación<sup>(4)</sup>: «Toda ayuda que no reúna estas condiciones 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 o, en caso de que no haya notificación, en el momento de la concesión o ejecución de la ayuda».

<sup>(1)</sup> Por tanto, también en el caso de las ayudas regionales.

<sup>(2)</sup> DO C 48 de 13.2.1998, p. 2.

<sup>(3)</sup> DO C 111 de 8.5.2002, p. 3.

<sup>(4)</sup> Véase también: «Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales» de 7.5.2002 COM(2002) 458 final.

#### 4.2. Posibilidad de elección y compatibilidad con el Encuadramiento comunitario de I+D

Tal como sucede con todos los reglamentos en los que se establecen exenciones, el Reglamento (CE) nº 70/2001 concede también expresamente a los Estados miembros la posibilidad de notificar los regímenes de ayuda y las ayudas individuales en lugar de recurrir a la exención. En principio, tales disposiciones han de valorarse como positivas, aunque debería aclararse por completo en qué fundamento se basará el examen de las notificaciones.

4.2.1. Aunque el considerando 11 del proyecto de Reglamento establece que «las demás ayudas de investigación y desarrollo seguirán evaluándose de conformidad con el Encuadramiento comunitario de ayudas estatales de investigación y desarrollo, incluidas las medidas de ayuda aplicables tanto a grandes como a pequeñas y medianas empresas», sigue sin quedar claro si tal disposición se aplicará también a las ayudas notificadas.

4.2.2. Por consiguiente, el Comité recomienda modificar el considerando 11 del proyecto de Reglamento como se indica a continuación e insertar el texto resultante en la parte que proceda de dicho Reglamento: «El Reglamento (CE) nº 70/2001 modificado por el presente Reglamento se aplicará únicamente a las ayudas estatales de investigación y desarrollo concedidas a pequeñas y medianas empresas. No obstante, en caso de que se recurra a la posibilidad de notificar la concesión de tales ayudas, éstas se examinarán, junto a las demás ayudas de investigación y desarrollo otorgadas tanto a grandes empresas como a PYME, en virtud del Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo.»

4.2.3. El Comité se congratula de que se haya clarificado el modo de tramitar las ayudas «mixtas» en el considerando 11, dado que es muy infrecuente que los programas de investigación de los Estados miembros (al igual que el VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo) se dirijan en exclusiva a las PYME. Por norma general, las grandes empresas — junto a los centros públicos de investigación, las universidades y las PYME — suelen ser también beneficiarias de tales subsidios. A juicio del Comité, resultaría extraordinariamente perjudicial y oneroso que un programa de investigación común hubiera de examinarse de conformidad con dos marcos jurídicos distintos. Por ello, como ya se ha puesto de manifiesto en los puntos 3.8 y 3.8.1, se recomienda encarecidamente que las disposiciones propuestas en el proyecto de Reglamento de exención aplicables a la concesión de ayuda de I+D sean idénticas a las del Encuadramiento comunitario, o bien que éstas últimas se revisen con objeto de adaptarlas a las del Reglamento de exención. Sólo deberían permitirse divergencias de todo punto necesarias y, en ese caso, deberían justificarse explícitamente.

4.2.4. Para garantizar también a largo plazo una armonización lo más amplia posible de las disposiciones materiales contenidas en el Encuadramiento comunitario de I+D y en el proyecto de Reglamento de exención en materia de ayuda a las PYME, se recomienda asimismo igualar los períodos de vigencia (y los plazos de revisión) de ambos actos jurídicos (y, en lo posible, examinarlos también de manera conjunta).

#### 4.3. Estudios preparatorios de viabilidad

4.3.1. Dado que al comienzo de un estudio preparatorio de viabilidad no es posible determinar si se obtendrá como resultado un proyecto de I+D al que se puedan aplicar exenciones de conformidad con el Reglamento propuesto, el Comité recomienda suprimir la segunda mitad de la frase del apartado 2 del artículo 5 ter.

4.3.2. Aunque al final del nuevo artículo 5 bis se alude a la subcontratación (en un contexto diferente), no queda del todo claro si los costes derivados de la subcontratación de terceros en actividades de I+D se incluyen entre los costes subvencionables a efectos de la letra k) del artículo 2 modificado. Aunque en el punto iv) de la letra k) del artículo 2 se hace referencia a «los conocimientos técnicos y las patentes adquiridos o tomados de fuentes externas a precios de mercado», se afirma no obstante que dichos costes se considerarán subvencionables hasta el límite del 50 % de los costes subvencionables totales del proyecto. Dado que las PYME, en vista de su falta de capacidades específicas o de las pertinentes competencias técnicas, no siempre tienen la posibilidad de llevar a cabo por sí mismas una parte sustancial de las necesarias labores de investigación y desarrollo, el proyecto de Reglamento debería incluir entre sus objetivos una autorización explícita de la subcontratación de terceros y, a ser posible, debería reconocer su subvencionabilidad sin limitación alguna. La limitación del 50 % de los costes subvencionables totales propuesta por la Comisión resulta particularmente perjudicial en el caso de proyectos de investigación fundamental, tales como la subcontratación de actividades de I+D que se suele encargar a universidades y centros de investigación (de titularidad pública) y que, desde la perspectiva de la política de investigación, resulta incluso recomendable.

#### 4.4. Costes de obtención de patentes

El Comité acoge con satisfacción el artículo 5 quater en el que se exime también de la obligación de notificación las ayudas para sufragar los costes de obtención de patentes.

#### 4.5. Definición de las categorías de investigación

4.5.1. Básicamente, el Comité considera oportuno modular la intensidad bruta de la ayuda a efectos del apartado 3 del artículo 5 bis de conformidad con los objetivos de investigación y desarrollo establecidos en la letra b) del apartado 2 del artículo 1. El Comité es también consciente de que, en el caso de diversas intensidades brutas de ayuda con arreglo a distintas categorías de investigación, se plantean problemas de delimitación que no resultan fáciles de resolver. Para facilitar el modo de proceder en tales casos, se podría contemplar la posibilidad de conceder a los Estados miembros un margen apropiado en la fijación de un «término medio» (apartado 3 del artículo 5 bis).

4.5.2. Consciente de que dichos problemas de delimitación podrían llegar a agudizarse, pero teniendo en cuenta la imbricación y la retroacción potenciales — y, a todas luces, deseables — entre la investigación fundamental y los objetivos de aplicación, el Comité se remite a sus anteriores declaraciones<sup>(1)</sup> con respecto a esta cuestión, formuladas en relación con el Dictamen sobre el Espacio Europeo de Investigación. En consonancia con ello, el Comité quisiera proponer nuevas definiciones.

(<sup>1</sup>) DO C 204 de 18.7.2000. Véase el punto 7.1 del Dictamen arriba citado sobre el Espacio Europeo de la Investigación: «En principio, la investigación y el desarrollo forman una unidad que comprende no sólo diversos ámbitos de investigación (y, consecuentemente, también diferentes estadios de maduración del conocimiento por lo que respecta a nuevas tecnologías posibles), como la investigación fundamental, la aplicada, la “encyclopédica” (por ejemplo, para completar lo que sabemos sobre propiedades de las sustancias, nuevos materiales, principios activos, etc.), sino también la evolución tecnológica y el desarrollo de productos y procesos. La innovación nace de la interacción y el enriquecimiento mutuo entre estos ámbitos de investigación, cuya separación resulta un tanto artificiosa.»

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

4.5.3. «Investigación fundamental»: «actividad destinada a ampliar los conocimientos científicos y técnicos en la que los posibles objetivos industriales o comerciales se consideran secundarios y accesorios».

4.5.4. El Comité, por otra parte, señala que el concepto de «investigación industrial» se emplea con menor frecuencia en las lenguas de los diferentes Estados miembros que el de «investigación aplicada». En la última versión del «Frascati Manual» de la OCDE (*Proposed standard practice for surveys on research and experimental development*) se habla igualmente de «investigación aplicada».

4.5.5. Por ello, el Comité recomienda que en la revisión del marco comunitario se definen de nuevo las categorías y que también se les dé una nueva denominación, previa concertación con expertos en programas de investigación y la comunidad científica.

## 5. Recomendaciones

El Comité recomienda suscribir una versión revisada del proyecto de la Comisión de conformidad con las observaciones arriba formuladas.

*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 la Directiva 74/408/CEE del Consejo, relativa a los vehículos de motor, en cuanto a los asientos, sus anclajes y reposacabezas»**

(COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD))

(2004/C 80/02)

El 3 de julio 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 12 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Ranocchiari).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta analizada se inscribe en el marco reglamentario general de la homologación de los vehículos y de los dispositivos correspondientes.

1.2. La instalación de los asientos, sus anclajes y los reposacabezas es un aspecto técnico de especial importancia que debe regularse a nivel comunitario.

1.3. La presentación simultánea de tres propuestas de directiva<sup>(1)</sup> se basa en el principio fundamental de la armonización plena mediante un único conjunto de normas comunitarias, un único procedimiento de aprobación y la consiguiente entrada en vigor en la Unión Europea de forma simultánea.

1.4. La necesidad de las normas de homologación analizadas se debe a la extensión de la instalación y el uso de los cinturones de seguridad a una gama más amplia de vehículos de motor.

1.5. De hecho, hasta ahora el uso de los cinturones sólo era obligatorio para los turismos (categoría M1) y, limitado a los asientos delanteros, para los vehículos de transporte de mercancías de menos masa máxima, esto es, por debajo de las 3,5 t. (categoría N1). Quedaban por el contrario excluidos los vehículos de transporte de mercancías más pesados (categorías N2 y N3) y los minibuses y autocares (categorías M2 y M3).

1.6. Hasta fecha reciente, el uso de los cinturones en todas las categorías de vehículos de transporte de mercancías y de personas<sup>(2)</sup> no era obligatorio.

(1) Junto a la COM(2003) 361, objeto del presente Dictamen, se presentan dos más: la COM(2003) 362 sobre los anclajes de los cinturones de seguridad y la COM(2003) 363 sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención.

(2) Directiva 2003/20/CE de 8 de abril de 2003, DO L 115 de 9.5.2003.

1.7. Respecto de los vehículos diferentes de los turismos, dado que hasta ahora no existía ningún procedimiento comunitario de homologación completo para ellos, los Estados miembros han podido decidir si aplican o no a nivel nacional las tres Directivas vigentes, cuya modificación se propone con las tres propuestas de directiva mencionadas.

1.8. Las disposiciones relativas a los vehículos de mayor masa máxima establecen no sólo la instalación de cinturones de seguridad de dos o tres puntos, sino también la fijación a los asientos y no a la estructura de la carrocería del vehículo, como en el caso de los turismos. Por este motivo, es necesario cumplir las tres Directivas combinadas.

## 2. Observaciones del Comité

2.1. El CESE valora de forma positiva el enfoque normativo con el fin de lograr una armonización plena, de acuerdo con el espíritu del artículo 95 del Tratado CE.

2.2. Las normas previstas en la propuesta que ahora se examina responden a la necesidad de incrementar la seguridad de los pasajeros y se engloban por tanto, con toda razón, en el Programa de acción europeo de seguridad vial<sup>(3)</sup>.

2.3. La Directiva que se modifica incluye ya todas las disposiciones técnicas y administrativas que permiten la homologación de vehículos de categorías diferentes de la M1.

2.4. La novedad consiste en prohibir que se instalen asientos orientados hacia los lados en los nuevos tipos de vehículos, a partir del 1 de julio de 2004, y en los nuevos vehículos de todas las categorías (M1, M2 y M3 de clase III o B) con excepción de los autobuses urbanos, a partir del 1 de enero de 2006.

(3) Comunicación de la Comisión COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre la cual el CESE está elaborando un dictamen.

2.5. De hecho, la prohibición se decidió a raíz de un trabajo de investigación encargado a expertos externos, en el que se afirma que «la disposición longitudinal de los asientos no debería estar permitida en los tipos de vehículos en los que no está permitido que los pasajeros viajen de pie»<sup>(1)</sup>.

2.6. De forma acertada, en la reglamentación se prevén determinadas excepciones a dicha prohibición (autocaravanas si los asientos se utilizan únicamente cuando el vehículo está parado, ambulancias, etc.) No obstante, el Comité sigue teniendo que hacer algunas consideraciones críticas, que se concentran en dos aspectos:

- la desaparición de los «rincones acogedores», esto es, de zonas más confortables en los autocares;
- la fijación de plazos de aplicación de la normativa muy reducidos.

2.7. La seguridad es un valor universal que todos los agentes afectados deben defender. Es preciso realizar todos los esfuerzos necesarios — ya sea de orden técnico o económico — para alcanzar este objetivo. No obstante, ello no parece estar en perfecta sintonía con las disposiciones de la propuesta en la medida en que se prohíben las soluciones de comodidad y de categoría que se exigen, por ejemplo, en los autocares destinados a los grandes viajes internacionales.

2.8. El Comité, aun convencido de la necesidad de respetar al máximo los criterios de seguridad, alberga dudas sobre las ventajas reales de tal prohibición y lamenta que no se hayan aportado datos estadísticos sobre el número de accidentes en los que han intervenido autocares con tales tipos de asientos y sobre las consecuencias para los pasajeros.

(1) Resultados de un estudio de investigación realizado por Cranfield Impact Centre (julio de 2001).

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

2.9. Asimismo, el Comité considera que el hecho de haber optado por la solución de la prohibición se deriva del enfoque mismo de la investigación, centrada exclusivamente en el mejor tipo de cinturón de seguridad para instalar en dichos asientos, así como de la imposibilidad de obtener una respuesta inmediata desde el punto de vista técnico y de la fabricación. En efecto, en varios Estados miembros se están realizando estudios para garantizar que estos asientos ofrecen un nivel de seguridad idéntico al de los asientos orientados hacia delante.

2.10. Por lo tanto, el Comité manifiesta el deseo de que se retrase la entrada en vigor de dicha prohibición, de forma que se ofrezca un margen de tiempo adecuado al sector en caso de que, entre tanto, se encuentren soluciones técnicas satisfactorias.

2.11. Por último, el Comité pide que se modifique el penúltimo párrafo del punto 3 de la exposición de motivos de la propuesta COM(2003) 361 final, dado que la Directiva 91/671/CEE ya ha sido modificada por la Directiva 2003/20/CE, de 8 de abril de 2003, citada ya en la introducción del presente dictamen.

### 3. Conclusiones

3.1. El Comité, con excepción de las observaciones sobre los asientos orientados hacia los lados y los plazos de aplicación de la prohibición, apoya el objetivo de esta propuesta destinada a establecer un nivel de seguridad cada vez mayor, incluso si las medidas previstas pueden generar un incremento de los costes, por ejemplo en el caso de los autocares. Salvar vidas humanas es un fin que debe perseguirse aplicando las soluciones más adecuadas — que son siempre resultado de unos estudios específicos —, especialmente si se quiere acercarse al objetivo ambicioso del Programa de acción europeo de seguridad vial: reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010.

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 la Directiva 76/115/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los anclajes de los cinturones de seguridad de los vehículos a motor»**

(COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD))

(2004/C 80/03)

El 3 de julio 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 12 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Ranocchiari).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta analizada se inscribe en el marco reglamentario general de la homologación de los vehículos y de los dispositivos correspondientes.

1.2. La instalación de los cinturones de seguridad y de sus anclajes es un aspecto técnico de especial importancia que debe regularse a nivel comunitario.

1.3. La presentación al mismo tiempo de tres propuestas de directiva<sup>(1)</sup> se basa en el principio fundamental de la armonización plena mediante un único conjunto de normas comunitarias, un único procedimiento de aprobación y la consiguiente entrada en vigor en la Unión Europea de forma simultánea.

1.4. La necesidad de las normas de homologación examinadas se debe a la extensión de la instalación y el uso de los cinturones de seguridad a una gama más amplia de vehículos de motor.

1.5. De hecho, hasta ahora el uso de los cinturones sólo era obligatorio para los turismos (categoría M1) y, limitado a los asientos delanteros, para los vehículos de transporte de mercancías de menos masa máxima, esto es, por debajo de las 3,5 t. (categoría N1). Quedaban por el contrario excluidos los vehículos de transporte de mercancías más pesados (categorías N2 y N3) y los minibuses y autocares (categorías M2 y M3).

1.6. Hasta fecha reciente, el uso de los cinturones en todas las categorías de vehículos de transporte de mercancías y de personas<sup>(2)</sup> no era obligatorio.

1.7. Respecto de los vehículos diferentes de los turismos, dado que hasta ahora no existía ningún procedimiento comunitario de homologación completo para ellos, los Estados miembros han podido decidir si aplican o no a nivel nacional las tres Directivas vigentes, cuya modificación se propone con las tres propuestas de directiva mencionadas.

1.8. Las disposiciones relativas a los vehículos de mayor masa máxima exigen no sólo la instalación de cinturones de seguridad de dos o tres puntos, sino también la fijación a los asientos y no a la estructura de la carrocería del vehículo, como en el caso de los turismos. Por este motivo, es necesario cumplir las tres Directivas combinadas.

## 2. Observaciones del Comité

2.1. El CESE valora de forma positiva el enfoque normativo con el fin de lograr una armonización plena, de acuerdo con el espíritu del artículo 95 del Tratado CE.

2.2. Las normas previstas en la propuesta que ahora se examina responden a la necesidad de incrementar la seguridad de los pasajeros y se engloban, con toda razón, en el Programa de acción europeo de seguridad vial<sup>(3)</sup>.

2.3. El CESE no plantea objeciones sobre la forma o el fondo respecto del contenido de la propuesta COM(2003) 362 final relativa a los anclajes de los cinturones de seguridad, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas en la Directiva 76/115/CEE, que son adecuadas y técnicamente irreprochables.

(1) Junto a la COM(2003) 362 final, objeto del presente Dictamen, se presentan dos más: la COM(2003) 361 final sobre los asientos y sus anclajes y la COM(2003) 363 final sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención.

(2) Directiva 2003/20/CE de 8 de abril de 2003, DO L 115 de 9.5.2003.

(3) Comunicación de la Comisión COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre la cual el CESE está elaborando un dictamen.

2.4. Asimismo, las tres fechas obligatorias previstas para la homologación y la correspondiente matriculación de los vehículos tampoco motivan objeciones.

2.5. La Directiva que se modifica incluye ya todas las disposiciones técnicas y administrativas que permiten la homologación de vehículos de categorías diferentes de la M1.

2.6. La seguridad es un valor universal que todos los agentes afectados deben defender. Es preciso realizar todos los esfuerzos necesarios —ya sea de orden técnico o económico— para alcanzar este objetivo.

2.7. Por último, el Comité pide que se modifique el penúltimo párrafo del punto 3 de la exposición de motivos de la propuesta COM(2003) 362 final, dado que la Directiva 91/

671/CEE ya ha sido modificada por la Directiva 2003/20/CE, de 8 de abril de 2003, citada ya en la introducción del presente dictamen.

### 3. Conclusiones

3.1. El Comité apoya el objetivo de esta propuesta destinada a establecer un nivel de seguridad cada vez mayor, incluso si las medidas previstas pueden generar un incremento de los costes, por ejemplo en el caso de los autocares. Salvar vidas humanas es un fin que debe perseguirse aplicando las soluciones más adecuadas —que son siempre resultado de unos estudios específicos—, especialmente si se quiere acercarse al objetivo ambicioso del Programa de acción europeo de seguridad vial: reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010.

Bruselas, 10 de diciembre 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 la Directiva 77/541/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor»**

(COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD))

(2004/C 80/04)

El 3 de julio 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 12 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Ranocchiari).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta analizada se inscribe en el marco reglamentario general de la homologación de los vehículos y de los dispositivos correspondientes.

1.2. La instalación de los cinturones de seguridad y de sus anclajes es un aspecto técnico de especial importancia que debe regularse a nivel comunitario.

1.3. La presentación al mismo tiempo de tres propuestas de directiva<sup>(1)</sup> se basa en el principio fundamental de la armonización plena mediante un único conjunto de normas comunitarias, un único procedimiento de aprobación y la consiguiente entrada en vigor en la Unión Europea de forma simultánea.

1.4. La necesidad de las normas de homologación analizadas se debe a la extensión de la instalación y el uso de los cinturones de seguridad a una gama más amplia de vehículos de motor.

1.5. De hecho, hasta ahora el uso de los cinturones sólo era obligatorio para los turismos (categoría M1) y, limitado a los asientos delanteros, para los vehículos de transporte de mercancías de menos masa máxima, esto es, por debajo de las 3,5 t. (categoría N1). Quedaban por el contrario excluidos los vehículos de transporte de mercancías más pesados (categorías N2 y N3) y los minibuses y autocares (categorías M2 y M3).

1.6. Hasta fecha reciente, el uso de los cinturones en todas las categorías de vehículos de transporte de mercancías y de personas<sup>(2)</sup> no era obligatorio.

1.7. Respecto de los vehículos diferentes de los turismos, dado que hasta ahora no existía ningún procedimiento comunitario de homologación completo para ellos, los Estados miembros han podido decidir si aplican o no a nivel nacional las tres Directivas vigentes, cuya modificación se propone con las tres propuestas de directiva mencionadas.

1.8. Las disposiciones relativas a los vehículos de mayor masa máxima exigen no sólo la instalación de cinturones de seguridad de dos o tres puntos, sino también la fijación a los asientos y no a la estructura de la carrocería del vehículo, como en el caso de los turismos. Por este motivo, es necesario cumplir las tres Directivas combinadas.

## 2. Observaciones del Comité

2.1. El CESE valora de forma positiva el enfoque normativo con el fin de lograr una armonización plena, de acuerdo con el espíritu del artículo 95 del Tratado CE.

2.2. Las normas previstas en la propuesta que ahora se examina responden a la necesidad de incrementar la seguridad de los pasajeros y se engloban, con toda razón, en el Programa de acción europeo de seguridad vial<sup>(3)</sup>.

2.3. El CESE no tiene objeciones, ni de forma ni de fondo, respecto del contenido de la propuesta COM(2003) 363 final relativa a los cinturones de seguridad y a los sistemas de retención de los vehículos a motor, por considerar que las modificaciones introducidas en la Directiva 76/115/CEE son adecuadas y técnicamente irreprochables.

(<sup>1</sup>) Junto a la COM(2003) 363 final, objeto del presente Dictamen, se presentan dos más: la COM(2003) 361 final sobre los asientos y sus anclajes y la COM(2003) 362 final sobre los anclajes de los cinturones de seguridad.

(<sup>2</sup>) Directiva 2003/20/CE de 8 de abril de 2003, DO L 115 de 9.5.2003.

(<sup>3</sup>) Comunicación de la Comisión COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre la cual el CESE está elaborando un dictamen.

2.4. Con respecto a las tres fechas obligatorias previstas para la homologación y la correspondiente matriculación de los vehículos, tampoco hay nada que objetar.

2.5. La Directiva cuya modificación se propone incluye ya todas las disposiciones técnicas y administrativas que permiten la homologación de vehículos de categorías diferentes de la M1.

2.6. La seguridad es un valor universal que todos los agentes afectados deben defender. Es preciso realizar todos los esfuerzos necesarios —ya sea de orden técnico o económico— para alcanzar este objetivo.

2.7. Por último, el Comité pide que se modifique el cuarto párrafo del punto 3 de la exposición de motivos de la propuesta COM(2003) 363 final, dado que la Directiva 91/671/CEE ya ha sido modificada por la Directiva 2003/20/CE, de 8 de abril de 2003, citada ya en la introducción del presente dictamen.

2.8. Asimismo, el Comité pide que se corrija de forma adecuada en la exposición de motivos de la propuesta COM(2003) 363 final lo que parece ser un simple olvido. En concreto, en la página 8, al detallar el contenido del «Artículo 2: Aplicación», en relación con las obligaciones referentes a la homologación y la matriculación correspondiente, sólo se mencionan dos fechas, en vez de las tres previstas en el articulado.

### 3. Conclusiones

3.1. El Comité apoya el objetivo de esta propuesta destinada a establecer un nivel de seguridad cada vez mayor, incluso si las medidas previstas pueden generar un incremento de los costes, por ejemplo en el caso de los autocares. Salvar vidas humanas es un fin que debe perseguirse aplicando las soluciones más adecuadas —que son siempre resultado de unos estudios específicos—, especialmente si se quiere acercarse al objetivo ambicioso del Programa de acción europeo de seguridad vial: reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

*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 y al Parlamento Europeo — Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea — Un plan para avanzar»**

(COM(2003) 284 final)

(2004/C 80/05)

El 22 de mayo 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 comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité en la materia, elaboró su dictamen el 12 de noviembre de 2003 (Ponente: Sr. Ravoet).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comisión Europea acaba de presentar una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2003) 284 final sobre la modernización del Derecho de sociedades y la mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea — Un plan para avanzar.

1.2. Dicha Comunicación constituye la respuesta de la Comisión al informe final de 4 de noviembre de 2002 del Grupo de alto nivel de expertos en Derecho de sociedades, dirigido por el Comisario Bolkestein y titulado «Un marco normativo moderno para el Derecho de sociedades en Europa».

1.3. La Comunicación define los objetivos principales que deberían regir cualquier posible iniciativa de la UE en materia de modernización del Derecho de sociedades europeo y de fortalecimiento de la gobernanza empresarial. En este contexto, la Comisión propone un plan de acción en el que se integran las prioridades a corto, medio y largo plazo. En él indica qué tipo de instrumento pretende utilizar para cada una de ellas y el calendario que prevé para desarrollar su acción.

1.4. El plan de acción aspira a la realización de dos objetivos: por una parte, el fortalecimiento de los derechos de los accionistas y la protección de terceros y, por otra, impulsar la eficacia y la competitividad de las empresas.

1.4.1. Por lo que respecta al primer objetivo, la Comisión considera que para que las empresas puedan reunir capitales al menor coste resulta esencial contar con un sistema efectivo para la protección de los accionistas y de sus derechos, protegiendo el ahorro y las pensiones de millones de personas y reforzando de forma duradera los fundamentos de los mercados de capitales a largo plazo en un contexto de diversificación del accionariado en la UE.

1.4.2. Dicha protección eficaz de socios y terceros se justifica especialmente por la creciente movilidad de las empresas en la UE.

1.4.3. Por lo que se refiere al segundo objetivo, la promoción de la eficacia y la competitividad de las empresas, depende de muchos factores, uno de los cuales es la existencia de un marco sólido de Derecho de sociedades y de un equilibrio entre las medidas en el ámbito de la UE y las medidas en el ámbito nacional.

## 2. Síntesis de la Comunicación

2.1. El plan de acción se articula en torno a siete ejes prioritarios: la gobernanza empresarial, el mantenimiento y modificación del capital, los grupos y pirámides, la reestructuración y movilidad de las empresas, la sociedad privada europea, la Sociedad Cooperativa Europea y otras formas jurídicas de empresas en la UE, y el aumento de la transparencia de las formas jurídicas nacionales de las empresas.

Conviene destacar que la Comisión hace especial hincapié en la «gobernanza empresarial».

2.2. Por lo que se refiere a la gobernanza empresarial, la Comisión propone que no se adopte un código europeo sino que se siga un enfoque común con algunas normas esenciales y se garantice una coordinación adecuada de los códigos de gobernanza empresarial.

Se incluyen entre estas normas:

- una mejor información sobre las prácticas de gobernanza empresarial

Por lo que se refiere a este punto, la Comisión propone que las empresas con cotización oficial hagan en su informe de gestión una declaración anual en materia de gobernanza empresarial.

Además, la Comisión prevé que se proporcione información sobre el papel desempeñado por los inversores institucionales.

— refuerzo de los derechos de los accionistas

El plan de acción establece, entre otros aspectos, que los accionistas de las empresas con cotización oficial deberán disponer de medios electrónicos que les permitan acceder a la información pertinente antes de que se celebren las juntas generales.

Además, en la perspectiva del establecimiento de una democracia de los accionistas basada en el principio de un voto por acción, la Comisión propone que se realice un estudio a corto o medio plazo sobre las repercusiones que podría tener dicho enfoque.

— la reforma del consejo de administración de las sociedades con cotización oficial

El plan de acción propone que cuando exista un riesgo de conflicto de intereses para los administradores de las sociedades con cotización oficial, las decisiones deberán ser tomadas exclusivamente por los administradores no ejecutivos, mayoritariamente independientes. Además, sería conveniente impulsar la creación de Comités de nombramiento, remuneración y auditoría.

Por último, en cuanto a la remuneración de los directivos de las sociedades con cotización oficial, el objetivo de la UE consiste en promover un régimen adecuado compuesto por cuatro elementos esenciales: información sobre la política de remuneración en las cuentas anuales, información sobre las remuneraciones individuales de los administradores en las cuentas anuales, aprobación previa por la junta general de los sistemas que prevean la concesión de acciones o de opciones sobre acciones en los que participen los administradores, y reconocimiento oportuno de los costes de estos sistemas de incentivos en las cuentas anuales.

— la responsabilidad de los administradores

El objetivo es, entre otros, establecer la responsabilidad colectiva del consejo de administración en lo relativo a los principales documentos no financieros.

— coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la gobernanza empresarial

El objetivo es crear un Foro europeo sobre la gobernanza empresarial con el fin de fomentar la convergencia de los códigos nacionales.

**2.3.** El segundo eje prioritario de la Comunicación se refiere al mantenimiento y modificación del capital.

El objetivo es, entre otros, simplificar la Segunda directiva sobre este asunto con el fin de promover la competitividad de las empresas sin reducir por ello la protección ofrecida a los accionistas y a los acreedores.

**2.4.** El tercer eje prioritario hace referencia a los grupos y pirámides.

La Comisión no tiene la intención de reactivar la propuesta de Directiva sobre los grupos empresariales sino que pretende aprobar algunas disposiciones particulares con respecto a determinados asuntos, como la posible prohibición de admitir a cotización a las empresas pertenecientes a pirámides abusivas.

**2.5.** El cuarto eje prioritario se refiere a la reestructuración y movilidad de las empresas.

La Comisión prevé aprobar a corto plazo las propuestas de directiva relativas a las fusiones transfronterizas y a la transferencia transfronteriza de la sede de un Estado miembro a otro.

**2.6.** El quinto eje prioritario se refiere a la sociedad privada europea.

Mediante esta forma opcional de sociedad privada se pretendería responder a las necesidades de las PYME activas en más de un Estado miembro.

**2.7.** El sexto eje prioritario se refiere a la Sociedad Cooperativa Europea y otras formas jurídicas de empresas en la UE (por ejemplo, fundaciones y mutuas).

La Comisión tiene la intención de apoyar activamente el proceso legislativo iniciado en estos ámbitos y prestar una atención significativa al desarrollo de nuevas formas jurídicas de empresas europeas.

**2.8.** El séptimo eje prioritario tiene por objeto el aumento de la transparencia de las formas jurídicas nacionales de las empresas.

La Comisión considera que conviene aumentar a medio plazo las obligaciones de publicidad aplicables a todas las entidades jurídicas de responsabilidad limitada.

### 3. Observaciones generales

**3.1.** El Comité acoge favorablemente las directrices de la Comunicación de la Comisión por las que se define un plan de acción con vistas a modernizar el Derecho de sociedades y a mejorar la gobernanza empresarial.

**3.2.** El Comité aprueba los dos objetivos perseguidos por la Comisión, a saber, el aumento de los derechos de los accionistas y la protección de terceros, así como la promoción de la eficacia y la competitividad de las empresas que contribuyen en gran medida al crecimiento económico y la creación de empleo. Además, como destaca la Comisión, esta iniciativa se inscribe en el marco de un conjunto de iniciativas europeas dirigidas a la realización de estos dos objetivos, iniciativas que tienen en cuenta a los trabajadores de acuerdo con lo previsto en la Comunicación relativa a la responsabilidad social de las empresas.

**3.3.** El Comité respalda la posición de la Comisión cuando propone establecer las «distinciones oportunas» entre las diversas categorías de empresas, previendo en particular un marco más estricto para las empresas con cotización oficial y para las que recurran a los mercados públicos para efectuar una ampliación de capital (punto 2.1 de la Comunicación). En efecto, dichas distinciones permiten tener en cuenta las especificidades y necesidades de cada categoría de empresa.

3.4. El Comité constata que la Comunicación de la Comisión Europea contiene una serie de principios muy generales. Convendrá examinar el modo de concretarlos, por ejemplo en lo que se refiere a las medidas que la Comisión prevé adoptar en el marco del aumento de los derechos de los accionistas o de la reforma del consejo de administración de las sociedades con cotización oficial.

3.5. Además, el Comité destaca que determinados conceptos utilizados en la Comunicación son vagos y que habrá que precisarlos en el futuro. De este modo, en el marco de la declaración anual en materia de «gobernanza empresarial», ¿qué se entiende por «cualquier operación importante con otras partes relacionadas»? (punto 3.1.1 e de la Comunicación)

3.6. Por último, el Comité se muestra a favor en general del calendario de prioridades de la Comisión. Hace hincapié en el hecho de que considera indispensable solucionar con la mayor brevedad posible, y teniendo en cuenta la realidad de las empresas, diversos problemas de carácter transfronterizo, como las fusiones transfronterizas, la transferencia de sede de un Estado miembro a otro o los obstáculos transfronterizos para el ejercicio de los derechos de los accionistas.

#### 4. Observaciones particulares

##### *Gobernanza empresarial*

4.1. El Comité aprueba el hecho de que la UE no tenga la intención de establecer un código europeo en materia de gobernanza empresarial. En efecto, como demuestra el estudio elaborado en 2002 para la Comisión Europea (<sup>1</sup>), las principales divergencias entre los Estados miembros se derivan de diferentes legislaciones nacionales y no de los códigos de gobernanza empresarial que, en general, muestran un alto grado de convergencia; la existencia de una pluralidad de códigos en la UE no se percibe en general como un obstáculo para los inversores.

4.1.1. Sin embargo, en el contexto de la mundialización y de la ampliación de la UE, el Comité considera conveniente para las sociedades y los inversores tener la seguridad de que las sociedades extranjeras respetan unos principios mínimos reconocidos a escala internacional como esenciales por lo que respecta a una buena gestión. Dichos principios completan o precisan las disposiciones reglamentarias ya adoptadas por los Estados miembros. El resto de normas deben emanar del ámbito de la autorregulación, a saber, los códigos en materia de gobernanza empresarial elaborados directamente o en estrecha colaboración con los emisores. Esta orientación, que en general es acertada, permite por su flexibilidad tener mejor en cuenta la evolución de los mercados y de las especificidades de las empresas. El Comité destaca que el no respeto de las recomendaciones es sancionado por los inversores, que retiran su confianza a las sociedades que no siguen normativas de gobernanza empresarial.

(<sup>1</sup>) Estudio comparativo sobre los códigos de gobernanza empresarial pertinentes para la Unión Europea y sus Estados miembros: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt_en.htm).

4.1.2. Aunque en líneas generales el Comité se muestra de acuerdo con los principios de la Comisión en materia de gobernanza empresarial, conviene saber de qué modo va a concretarlos.

4.1.3. El Comité considera que la UE debería enunciar principios esenciales reconocidos internacionalmente y no centrarse en un enfoque excesivamente detallado de los mismos. Este último enfoque no respondería a las necesidades de flexibilidad que conlleva el funcionamiento eficaz de las empresas.

4.2. Por lo que respecta a una mejor información sobre las prácticas de gobernanza empresarial, el Comité se muestra de acuerdo con el principio de una declaración anual sobre la gobernanza empresarial, que ya se está realizando en algunos países a petición de los accionistas. El Comité considera que las empresas con cotización oficial deben ser transparentes y ofrecer a los inversores información sobre su modo de funcionamiento.

4.2.1. Sin embargo, el Comité considera que la inclusión prevista de la declaración anual en el informe de gestión de las empresas con cotización oficial no debería conllevar la obligación del comisario de proceder a un control de fondo sobre el contenido de la declaración. Su función debería consistir en comprobar si la declaración ha sido realizada.

4.2.2. Por otra parte, por lo que se refiere a la información sobre la función desempeñada por los inversores institucionales, el Comité insiste en el hecho de que sería conveniente establecer una distinción clara entre los inversores institucionales y los accionistas que posean un determinado porcentaje de títulos. En esta perspectiva, el Comité considera que conviene definir el concepto de «inversor institucional» de acuerdo con la definición ofrecida en el marco de la reglamentación sobre los mercados financieros y, en particular, en materia de servicios de inversión.

4.3. Por lo que se refiere al refuerzo de los derechos de los accionistas, el Comité considera necesario abrir a las empresas la posibilidad de recurrir a las nuevas tecnologías de la información y de adaptar en consecuencia la reglamentación actual. Conviene que no se considere una obligación para las empresas, sino una facultad.

4.3.1. El Comité se muestra de acuerdo en general con las medidas previstas por la Comisión con vistas a facilitar el ejercicio del derecho de voto de los accionistas. En efecto, conviene permitir a las sociedades que faciliten las modalidades de voto para que los accionistas puedan así tener la facultad de votar sin estar presentes en la junta general.

4.3.2. Por otra parte, el Comité toma nota de la intención de llevar a cabo un estudio sobre la introducción del principio de un voto por acción. Por supuesto, dicho estudio deberá situarse en el marco general del modo de financiación de las empresas y de la organización de poderes.

4.4. Por lo que respecta a la reforma del consejo de administración de las sociedades con cotización oficial, el Comité se muestra a favor de la elaboración de una recomendación en la que se definan una serie de criterios mínimos aplicables a la creación, la composición y la función de Comités de nombramiento, remuneración y auditoría. Sin embargo, el Comité considera que deben ser criterios mínimos y que la Comisión no debe centrarse en un enfoque detallado, con el riesgo de cuestionar la flexibilidad necesaria para el funcionamiento eficaz de la sociedad.

4.4.1. Por otra parte, el Comité hace hincapié en que debería definirse el concepto de «conflicto de intereses». Asimismo considera que no hay que menoscabar el principio de colegialidad de las decisiones del consejo de administración. En efecto, aunque es deseable que los comités preparen las decisiones adoptadas por el consejo, la decisión no corresponde en ningún caso a dichos comités.

4.4.2. En cuanto a la remuneración de los dirigentes de las empresas con cotización oficial, el Comité se muestra de acuerdo con el objetivo de la Comisión: una mayor transparencia de las remuneraciones de los dirigentes de las empresas con cotización oficial responde a una petición de los inversores. No obstante, el Comité considera que la UE no debería intervenir en este ámbito. Sería conveniente garantizar que las normas o recomendaciones elaboradas, teniendo en cuenta las especificidades nacionales y el contexto cultural de cada Estado, se ocupan de dicha problemática en el momento de la ampliación de la UE.

4.5. Por lo que respecta a la responsabilidad de los administradores, el Comité considera que de acuerdo con el principio de subsidiariedad dicha materia debe estar regulada por cada Estado miembro. En caso de que la Comisión tenga que intervenir en la materia, resulta indispensable que exista un estudio exhaustivo previo sobre los distintos aspectos de la responsabilidad tanto civil como penal de los administradores y regular la problemática de la responsabilidad en un conjunto coherente, en lugar de hacerlo de manera parcial.

4.6. Por lo que respecta a la coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la gobernanza empresarial, el Comité toma nota de la intención de crear un Foro europeo sobre esta cuestión. Dicho Foro debe tener como objetivo, de acuerdo con lo previsto por la Comisión, impulsar la convergencia de los códigos nacionales y no definir nuevas normativas obligatorias en materia de gobernanza empresarial. Este Foro debe incluir a los representantes de los agentes interesados, principalmente los emisores y los intermediarios financieros.

#### *Mantenimiento y modificación del capital*

4.7. El Comité aprueba la política sobre este asunto prevista por la Comisión. Conviene proseguir el examen de las recomendaciones al respecto del grupo SLIM «Derecho de sociedades».

#### *Grupos y pirámides*

4.8. El Comité aprueba el hecho de que la Comisión no tenga la intención de reactivar la propuesta de Directiva sobre los grupos empresariales.

4.8.1. La existencia de grupos empresariales corresponde a una realidad económica legítima y práctica. Las iniciativas relativas a los grupos empresariales o pirámides que la Comisión pueda llevar a cabo llegado el caso deberían apoyarse en un estudio previo de la utilidad y del impacto de las medidas previstas. No sería conveniente que la Comisión estableciera de forma indirecta un Derecho de los grupos y paralizara su funcionamiento.

4.8.2. Debería precisarse el alcance de algunos términos. Así, parece que la Comisión prevé la prohibición de la admisión a cotización de cualquier sociedad que pertenezca a pirámides abusivas, si ello resulta conveniente sobre la base de un estudio pormenorizado y de la opinión de expertos independientes, y no únicamente del Comité europeo de valores mobiliarios. ¿Qué se entiende por el término «pirámides abusivas»? Convendría aclarar la distinción entre pirámides «normales» y pirámides «abusivas».

#### *Reestructuración y movilidad de las empresas*

4.9. En el marco de la realización de un auténtico mercado integrado, el Comité considera que es indispensable eliminar los obstáculos a la movilidad de las empresas. En esta perspectiva, el Comité apoya el hecho de que la Comisión prevea la aprobación a corto plazo de dos propuestas de directiva, una de ellas sobre las fusiones transfronterizas y la otra sobre la transferencia de sede de un Estado miembro a otro.

4.9.1. No obstante, el Comité considera que conviene estudiar el modo de regular la participación de los trabajadores en el marco de dichas operaciones transfronterizas. Dichas disposiciones deberían preservar los derechos de los trabajadores y sobre todo el derecho a la información y a la consulta, según las normas del diálogo social y, de forma más general, en el marco de la gobernanza.

4.9.2. Por último, el Comité se muestra a favor del objetivo de la simplificación de la Tercera y Sexta Directivas sobre las fusiones y escisiones de empresas y el principio de introducción de derechos de exclusión de los accionistas minoritarios y de derechos de venta obligatoria. Convendrá estudiar el modo en el que se concretarán dichos objetivos.

### Sociedad Privada Europea

4.10. El Comité ya ha mostrado anteriormente su apoyo al establecimiento de un estatuto opcional en este ámbito<sup>(1)</sup>. El Comité se muestra a favor de la iniciativa de la Comisión de iniciar a corto plazo un «estudio de viabilidad destinado a poner claramente de relieve las ventajas concretas, y los inconvenientes, que tendría la introducción de la SPE». El Comité aboga por que se establezca lo antes posible dicho estatuto, que debería responder a las necesidades de las PYME.

### Sociedad Cooperativa Europea y otras formas jurídicas de empresas en la UE

4.11. El Comité hace hincapié de que en julio de 2003 el Consejo aprobó el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE) y la Directiva por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la participación de los trabajadores<sup>(2)</sup>.

4.11.1. El Comité apoya igualmente las iniciativas destinadas a la adopción opcional de nuevas formas jurídicas de empresas en la UE. En efecto, los sectores de las cooperativas y de las mutuas deben disponer de instrumentos que les

permitan aprovechar de lleno las ventajas de un mercado europeo integrado.

### Aumento de la transparencia de las formas jurídicas nacionales de las empresas

4.12. El Comité comparte la preocupación de la Comisión al respecto y sobre la necesidad de examinar a medio plazo el alcance y la naturaleza de la directiva que en su caso debería adoptarse.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité aprueba la medida emprendida por la Comisión Europea. Esta medida se inscribe en el contexto de una nueva etapa de armonización del Derecho de sociedades y de refuerzo de la gobernanza empresarial. El plan de acción tiene en cuenta la dimensión transfronteriza de las relaciones comerciales. En particular, por lo que se refiere a la gobernanza empresarial, el Comité se muestra a favor de que se determinen lo antes posible los principios de base reconocidos internacionalmente por lo que respecta a una buena gestión.

5.2. El plan de acción prevé fundamentalmente las relaciones entre los accionistas, los inversores y las sociedades con vistas a optimizar su gestión. El Comité recuerda que la acción de la Comisión debe inscribirse en una política más global a favor de las empresas que tenga en cuenta la protección de los trabajadores.

<sup>(1)</sup> DO C 125 de 27.5.2002.  
<sup>(2)</sup> DO C 129 de 27.4.1998.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

*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 y al Parlamento Europeo — Refuerzo de la auditoría legal en la UE»**

(COM(2003) 286 final)

(2004/C 80/06)

El 22 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.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Byrne).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

**1. Introducción**

1.1. La Comunicación de la Comisión «Reforzar las auditorías legales en la Unión Europea» debe entenderse en el contexto del Plan de acción para los servicios financieros de la Comisión y de su reacción a la quiebra de Enron y otros escándalos financieros.

1.2. Esta Comunicación y otra relacionada, titulada «Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea — Un plan para avanzar», son pasos clave en la tarea esencial de recuperar la confianza de los inversores en los mercados de capitales.

**2. Propuestas de la Comisión**

2.1. La idea de la Comisión de un marco reglamentario moderno para las auditorías legales en la UE incluye:

- a) Una Octava Directiva modernizada y basada en principios.
- b) La creación de un Comité de reglamentación para auditorías con representación para los Estados miembros.

2.2. La Comisión prevé que la UE adopte las normas ISA (Normas Internacionales de Auditoría) para que entren en vigor en 2005.

2.3. La Comisión propone que el control público sea un elemento principal para mantener la confianza en la función del auditor. Subraya, asimismo, otros requisitos clave, como la importancia de unas directrices éticas para los auditores, por

las que se establezca un grado apropiado de independencia de los auditores, la creación de un sistema de garantía de calidad, educación y formación y un sistema de sanciones disciplinarias.

2.4. La Comisión señala que ha tenido en cuenta las inquietudes de la profesión respecto al concepto de responsabilidad solidaria. Su conclusión inicial es que la responsabilidad del auditor es un componente clave para la calidad de la auditoría, si bien reconoce que posiblemente sea necesario examinar las repercusiones económicas más generales de los regímenes de responsabilidad actuales.

2.5. La Comisión detalla las negociaciones mantenidas hasta la fecha con los legisladores de Estados Unidos en relación con las consecuencias de la ley Sarbanes Oxley y manifiesta su decepción por no haber alcanzado aún una resolución satisfactoria.

2.6. La Comisión resume en un Plan de acción de diez puntos las acciones que propone para alcanzar el objetivo de la Comunicación de reforzar las auditorías legales en la Unión Europea.

**3. Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge con satisfacción la publicación de esta Comunicación y reconoce que es esencial para recuperar la confianza de los inversores y seguir fomentando el desarrollo de los mercados de capitales de la UE, y que un régimen de auditorías reforzado será un elemento importante para conseguirlo.

3.2. El CESE reconoce, asimismo, que esta Comunicación es continuación de un destacado programa de trabajo sobre la auditoría legal realizado por la Comisión, que comenzó con la publicación en 1996 del Libro Verde «Función, posición y responsabilidad civil del auditor legal en la Unión Europea». Otras iniciativas más recientes son las recomendaciones sobre «Control de calidad de la auditoría legal en la UE», de noviembre de 2000, y sobre «Independencia de los auditores de cuentas en la UE», de mayo de 2002, que ya están siendo aplicadas por los Estados miembros.

3.3. Pese a ello, los acontecimientos recientes justifican plenamente que la Comisión acelere las nuevas medidas para reforzar la calidad de las auditorías en la UE. En consecuencia, el CESE acoge con satisfacción el Plan de acción de diez puntos presentado por la Comisión. En particular, apoya las propuestas para proteger el interés público introduciendo un control independiente de la profesión.

3.4. El CESE cree que los Estados miembros estarán en las mejores condiciones para aplicar el control del cumplimiento una vez se haya establecido en el ámbito de la UE este marco, incluida la nueva Octava Directiva. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que se trata de una cuestión de calidad: de la calidad y, por tanto, de la fiabilidad que pueden atribuirse a las auditorías legales, lo cual, a su vez, se basa en la aplicación de unos supuestos apropiados a las cuentas correspondientes.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El Comité respalda la propuesta de la Comisión a fin de que la adopción de las normas ISA sea un requisito para todas las auditorías legales en la UE, como continuación del precedente sentado con la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad (ahora denominadas Normas Internacionales sobre Información Financiera) para todas las empresas que coticen en bolsa a partir de 2005. Sin embargo, aunque la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad se limita inicialmente a unas 7 000 empresas cuyas acciones cotizan en bolsa, esta Comunicación afecta a más de un millón de auditorías legales en la UE.

4.2. El Comité cree que debe animarse a la Federación Internacional de Contables (IFAC) a buscar formas de cooperación con otras instancias en el proceso para desarrollar las normas ISA, a fin de lograr el interés del público, tal como se hizo con las NIC a través del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.

4.3. El CESE acepta la necesidad de validar las normas ISA para su utilización en la UE. No obstante, repite la observación que hizo en el caso de la capacidad de la Comisión para no aprobar estas normas: se trata de una disposición que, de llegar a aplicarse, reduciría la posibilidad de comparar internacionalmente las normas y podría ser perjudicial para los inversores.

4.4. Por lo tanto, el CESE cree que la Comisión debería concentrar sus esfuerzos en reforzar el proceso para el establecimiento de las normas y que el Comité de reglamentación para auditorías debe mantener un diálogo continuo con las autoridades responsables con el fin de resolver anticipadamente los posibles problemas. El Comité recibe con satisfacción la información de que el trabajo realizado hasta la fecha por la Comisión indica que ya existe en la UE un grado elevado de convergencia con las normas ISA.

4.5. El Comité cree que, en un campo especializado como el de las auditorías, el Comité de reglamentación para auditorías debe tener a su disposición la experiencia de profesionales. Por ello, acoge con satisfacción la propuesta de mantener la presencia actual de los auditores en el Comité de la UE para las auditorías, en el seno del Comité consultivo para auditorías.

4.6. El Comité cree que debe exigirse la máxima ética a los auditores. En este contexto, respalda la propuesta de la Comisión de analizar el trabajo del Comité deontológico de la IFAC, que desarrolla para los auditores unas normas deontológicas generales basadas en principios, incluido el de la independencia.

4.6.1. No obstante, los reglamentos y los códigos de conducta han de estar complementados por unas sanciones apropiadas para resultar eficaces. Tal y como exige la actual Octava Directiva, los organismos de auditores profesionales cuentan con sistemas de sanciones disciplinarias para quienes incumplan los códigos. Ahora, las mejores prácticas obligan a que este sistema de autorregulación (en el que la sanción más importante es la expulsión y, por tanto, la imposibilidad de realizar auditorías) sea más transparente y esté sujeto al control público externo. El Comité observa que la Comisión tiene previsto reforzar estos requisitos en la nueva Directiva.

4.7. El Comité toma nota de la opinión de la Comisión: la responsabilidad de los auditores es un componente importante de la calidad de las auditorías. No obstante, considera que tal responsabilidad ha de ser proporcionada. En consecuencia, celebra que la Comisión haya reconocido que deben examinarse las repercusiones económicas de los regímenes de responsabilidad actuales.

4.7.1. Es vital que la profesión de auditor atraiga a personas con el perfil apropiado y es contrario al interés público que, tras la quiebra de Andersen, haya nuevas reducciones —con la consiguiente merma de la competencia— en el número de grandes empresas capacitadas para realizar la auditoría de las más destacadas compañías internacionales. Es necesario tener presentes estas consideraciones a la hora de valorar la urgencia de reformar los regímenes de responsabilidad de los auditores.

4.8. El Comité es consciente de que la Federación Internacional de Contables (IFAC) está obligando a los auditores a seguir una formación permanente para conservar sus capacidades profesionales y sugiere a la Comisión que estudie la inclusión de un requisito similar en la nueva Octava Directiva.

## 5. Aspectos internacionales

5.1. El Comité ha tomado nota del informe de la Comisión sobre el diálogo con las autoridades estadounidenses en relación con la ley Sarbanes Oxley. Esta ley ha introducido en Estados Unidos un planteamiento más restrictivo y basado en normas, que no coincide con el de la UE, de salvaguardia de riesgos y basado en principios, también seguido por la IFAC y recomendado por la OICV (Organización Internacional de Comisiones de Valores).

5.2. Pese a las protestas formales de la Comisión, la SEC de Estados Unidos se ha negado hasta el momento a conceder la

exención de los efectos excesivos de la ley, solicitada por la Comisión para las empresas y auditores de la UE.

5.3. El Comité está de acuerdo en que la situación actual es inaceptable e insta a la Comisión a proseguir el diálogo con otros legisladores, incluidos la SEC (Comisión del mercado de valores) y el PCAOB (Consejo de Vigilancia Contable para Empresas Públicas) de Estados Unidos, con vistas a que todas las partes acepten la equivalencia de los acuerdos respecto a la calidad y el correspondiente cumplimiento en ambas jurisdicciones, para la gobernanza empresarial, la información financiera y las auditorías.

## 6. Conclusiones

6.1. La Comisión ha elaborado un Plan de acción de diez puntos. Como se ha señalado en este Dictamen, el Comité expresa su apoyo general al Plan de acción y formula observaciones y sugerencias concretas sobre diversos aspectos del mismo. En conjunto, el Comité cree que las propuestas de la Comisión son completas y que, si se ejecutan plenamente, lograrán un refuerzo notable, así como una mayor armonización, de las auditorías legales en la UE.

6.2. Lógicamente, en esta fase del programa de trabajo no se conocen sus resultados exactos ni el alcance de las modificaciones que se propondrán en la Octava Directiva. El CESE espera con interés emitir su Dictamen sobre tales modificaciones cuando sea posible formular observaciones más detalladas.

Bruselas, 10 de diciembre 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 (CE) sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 80/07)

El 4 de septiembre 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 «Proyecto de Reglamento de la Comisión (CE) sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología»

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 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha designado ponente general al Sr. Metzler y ha aprobado por 29 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El Proyecto de Reglamento de exención por categorías de los acuerdos de transferencia de tecnología (RECATT) debe sustituir al actual Reglamento (CE) nº 240/96 de exención por categorías. La aplicación de este Reglamento con sus listas blancas, grises y negras de cláusulas permitidas o prohibidas dio lugar a fuertes restricciones en las prácticas contractuales y produjo el denominado «efecto corsé». Como consecuencia de ello, surgieron modalidades de acuerdos que se ajustaban no a la realidad económica, sino exclusivamente a las reglas de este catálogo. A fin de poner remedio a esta situación, sobre todo, la industria reclamaba desde hace tiempo una revisión del Reglamento de exención por categorías.

1.2. En este contexto, también debe tenerse en cuenta la nueva situación jurídica que existirá tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia a partir del 1 de mayo de 2004. Con arreglo a éste, se suprime la posibilidad de presentar a la Comisión, a fin de obtener una exención, una notificación de los acuerdos restrictivos de la competencia. En el futuro las empresas deberán juzgar por sí mismas si sus acuerdos van contra la prohibición de los carteles contemplada en el apartado 1 del artículo 81 del TCE y si cumplen los requisitos para una excepción a la prohibición de los carteles de conformidad con el apartado 3 del artículo 81 del TCE. Ello supone un cambio de situación también por lo que respecta a los acuerdos de transferencia de tecnología y, en particular en aras de la seguridad jurídica, las empresas necesitan otros instrumentos de asistencia distintos de los que les ofrecía hasta ahora el Reglamento (CE) nº 240/96.

1.3. Desde el punto de vista económico debe tenerse en cuenta lo siguiente: El titular de los derechos exclusivos de propiedad, como una patente, puede prohibir a terceros cualquier clase de actividad que atente contra su derecho. No obstante, si permite a un licenciatario la utilización de sus innovaciones, ello contribuye en principio a fomentar la competencia. Los acuerdos de licencia de tecnología introducen nuevos productos en mercados que ya existen o crean

incluso mercados de productos completamente nuevos. Además, hacen innecesarias las elevadas inversiones en «investigación duplicada» en la medida en que dos o más empresas se fijan los mismos objetivos de investigación y siguen las mismas líneas de investigación. El derecho de la competencia debería ejercer su función de control únicamente cuando se concluyan acuerdos que vayan más allá del ámbito de protección legalmente establecido del derecho en cuestión.

1.4. Si queremos que de aquí a 2010 la UE se convierta en la economía más dinámica del mundo, es importante no sólo desarrollar nuevas tecnologías, sino también fomentar permanentemente su rápida difusión. Sin embargo, para ello no se puede poner en peligro de manera desproporcionada la importante posición que el legislador ha querido asignar al titular de los derechos de propiedad intelectual, sino que deben crearse las condiciones marco adecuadas para facilitarle la transferencia de su tecnología a terceros. Tanto al licenciante como al titular de los derechos de propiedad intelectual deben ofrecérseles incentivos suficientes para que permitan a otras personas la utilización de sus tecnologías. En este contexto, debe tenerse en cuenta que incluso una competencia restringida es más razonable desde el punto de vista económico que la falta de competencia en caso de que el innovador no conceda ninguna licencia. La decisión de permitir que otros participen en su innovación compete exclusivamente al licenciante.

1.5. En comparación con los demás tipos de acuerdos, la concesión de licencias es también mucho más arriesgada, ya que si un acuerdo fracasa, los conocimientos técnicos transferidos en su momento no pueden recuperarse. Por esta razón, los licenciantes necesitan contar con un elevado grado de seguridad jurídica.

## 2. Resumen de los elementos fundamentales del RECATT y valoración por parte del Comité

2.1. El enfoque que está en la base del RECATT no responde en muchos puntos a los requisitos generales. A continuación se formulan, en primer lugar, las principales objeciones al proyecto de Reglamento, y éstas se abordarán de forma detallada en el punto 3.

(<sup>1</sup>) DO C 235 de 1.10.2003, p. 11.

2.2. En la práctica las disposiciones sobre cuotas de mercado plantearán aún dificultades mayores que hasta la fecha, ya que en el cálculo debe incluirse no sólo el mercado de productos, sino también el mercado tecnológico y, en su caso, el mercado de la innovación. La obligación de tener en cuenta tres mercados diferentes al determinar si un acuerdo de licencia es conforme al derecho anticártel o no constituye una exigencia excesiva para las empresas.

2.3. Los umbrales de cuota de mercado del 20 % y el 30 % resultan demasiado bajos para el negocio de las licencias. Una amplia difusión de las tecnologías requiere la ampliación de los «puertos seguros» o, en el mejor de los casos, la supresión de dichos umbrales. En la práctica, la disposición actual del Reglamento (CE) nº 240/96 en virtud de la cual los acuerdos restrictivos sólo son autorizados en determinados casos ha demostrado su eficacia.

2.4. Los acuerdos de licencia entre competidores debería evaluarse con criterios más estrictos que los utilizados para evaluar los acuerdos de licencia entre no competidores. Este principio se ha extraído de las Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property de Estados Unidos (Directrices de competencia en materia de concesión de licencias de propiedad intelectual) de 1995. No obstante, en Europa no se tienen todavía experiencias prácticas con este principio que justifiquen su adopción. En muchos casos, los acuerdos de licencia entre empresas competidoras contribuyen precisamente a fomentar la competencia. Ello es así, por ejemplo, cuando una empresa adquiere la licencia de patente de un competidor con la intención de utilizarla para desarrollar un producto propio que se introducirá posteriormente en el mercado. En este caso no parece estar justificada una evaluación más estricta de los acuerdos de licencia entre competidores.

2.5. Las Directrices que figuran en el RECATT se centran, sobre todo, en los riesgos que presentan determinadas cláusulas en los acuerdos de licencia y, en menor medida, en sus beneficios económicos. Sin embargo, la experiencia adquirida hasta la fecha con los acuerdos de licencia no autoriza a asumir una posición crítica de estas características. Por el contrario, en principio debería valorarse positivamente que el licenciatario permita a terceros que participen de sus conocimientos tecnológicos. Es casi seguro que un licenciatario que lea las Directrices tendrá la impresión de que, al conceder una licencia, está llevando a cabo una acción problemática de por sí desde el punto de vista jurídico.

### 3. Las principales cláusulas del proyecto de RECATT

#### 3.1. Definiciones

3.1.1. De conformidad con la letra b) del apartado 1 del artículo 1, el ámbito de aplicación del proyecto de Reglamento se amplía a los acuerdos de licencia de patentes, a los acuerdos de licencia de conocimientos técnicos y a los acuerdo mixtos de licencia de patentes o de conocimientos técnicos. Del ámbito de los derechos de autor se integran también los acuerdos de licencia de los derechos de autor de programas informáticos. A juicio del Comité, la licencia de otros tipos de propiedad intelectual debería regularse por separado, ya que, debido a la existencia de diferencias considerables, en particular entre el derecho de patente y los derechos de autor, es

extremadamente difícil regular estas situaciones en el marco de un único reglamento. A esto se añade que, por lo que se refiere a las patentes y a los conocimientos técnicos en los que se centra exclusivamente el Reglamento (CE) nº 240/96, ya existe una reglamentación con la que se ha adquirido experiencia, si bien no en lo que respecta a otros derechos. Debe valorarse positivamente la inclusión en el RECATT de los derechos de autor de programas informáticos, ya que en la práctica se conceden de múltiples maneras licencias para programas informáticos que sólo pueden utilizarse para hacer funcionar el producto patentado, como una máquina, y no constituyen únicamente una parte no sustancial del conjunto de la mercancía.

3.1.2. La letra g) del apartado 1 del artículo 1 limita considerablemente la definición de conocimientos técnicos respecto del Reglamento (CE) nº 240/96. Ahora sólo se entenderá por «sustancial» que los conocimientos técnicos incluyan información que sea «indispensable» para la fabricación del producto o la aplicación de los procedimientos contractuales. Hasta la fecha el término «sustancial» significaba que los conocimientos técnicos contienen una información «útil». A juicio del Comité, no existen motivos para modificar esta definición.

#### 3.2. Umbrales de cuota de mercado

3.2.1. De conformidad con el artículo 3 del nuevo proyecto de Reglamento, cuando las empresas partes en el acuerdo de transferencia de tecnología no sean empresas competidoras, la exención se aplicará a condición de que la cuota de mercado de cada una de las partes no exceda del 30 % en los mercados tecnológicos y de productos de referencia. Cuando las empresas partes en el acuerdo de transferencia de tecnología sean empresas competidoras, el umbral de cuota de mercado combinada de las partes será del 20 %.

3.2.2. El cálculo de la cuota de mercado puede ser necesario también en los mercados de productos y de tecnologías y, de conformidad con el punto 22 de las Directrices del RECATT, en determinados casos también en el mercado de la innovación. No obstante, para muchas empresas resulta muy difícil calcular su cuota en el mercado de productos, pues para ello deben tener en cuenta también a los competidores potenciales. Por lo regular, cuando se celebra un acuerdo de licencia no puede determinarse todavía en qué medida los productos pueden ser sustituidos por otros, ya que se trata de innovaciones para las que aún no existe sustituto. Aún más complejo es evaluar si ello podría ser así en caso de que existieran competidores potenciales. Ello da lugar a una inseguridad jurídica considerable. Hasta la fecha, las decisiones de la Comisión demuestran en la práctica que las ideas de las empresas a la hora de determinar su cuota de mercado divergen a menudo en gran medida de las ideas de las autoridades de la competencia.

3.2.3. Por el contrario, la concesión de licencias de patentes y de conocimientos técnicos está cubierta por el mercado tecnológico. En este mercado y en el mercado de productos debe considerarse un hipotético monopolista a quien aumente el precio de las licencias paulatinamente del 5 % al 10 % (prueba SSNIP — Pequeño, aunque significativo incremento no transitorio de los precios). En las Directrices no se explica de forma suficiente cómo debe llevarse a cabo esta determinación del mercado en la práctica.

3.2.4. Pero aún menos en cuenta tiene el mercado de la innovación la práctica de la concesión de licencias, que depende de criterios más sencillos. Esta noción es ajena al Derecho europeo y tiene su origen en la legislación antimonopolio de Estados Unidos. En las directrices faltan tanto una definición del mercado de la innovación como una guía para la delimitación de este mercado. En Estados Unidos el mercado de la innovación se refiere al desarrollo de productos o procesos nuevos, que aún no existen o a su mejora con el parámetro de la competencia I+D como producto del mercado de la innovación. En la práctica, en una determinación del mercado de estas características apenas puede saberse con antelación a qué resultados conducirá el proceso de investigación en marcha ni cuándo se obtendrán. Los resultados de los proyectos de investigación dependen de muchos factores casuales, cuya realización es incierta. A ello se añade que las invenciones también surgen de forma espontánea y no intencional. En estas circunstancias apenas es posible determinar competidores potenciales, ya que las empresas, por lo general, mantienen el secreto sobre sus actividades de investigación y desarrollo.

3.2.5. También debe tenerse en cuenta que con los productos nuevos, que normalmente son objeto de un acuerdo de licencia, se alcanzará rápidamente una cuota de mercado elevada, o incluso se creará un monopolio. Este tipo de condiciones de mercado son habituales cuando se celebra un acuerdo de licencia y no tienen por qué dar lugar necesariamente a un poder de mercado relevante para la normativa sobre competencia. Ello vale sobre todo cuando, mediante nuevos productos o procesos, se crean por primera vez nichos de mercado que no tienen efectos desde el punto de vista del derecho de competencia. Por ello, a juicio del Comité, la introducción de umbrales de cuota de mercado más estrictos es un error.

3.2.6. En el punto 12 de los Considerandos del RECATT se señala que por encima de estos umbrales de cuota de mercado no cabe presumir que los acuerdos de transferencia de tecnología que entren en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE den lugar con carácter general a ventajas objetivas. Sin embargo, en ninguna parte se aportan pruebas que demuestren esta afirmación extremadamente general y no contrastada desde el punto de vista de la economía. Da la impresión más bien de que los umbrales de cuota de mercado del 20 % al 30 % se han fijado de forma arbitraria. Es obvio que la Comisión quería adaptar la normativa relativa a la transferencia de tecnología al Reglamento de exención por categorías en el ámbito de los acuerdos verticales. No obstante, ambos reglamentos tienen fundamentos completamente diferentes que no son comparables entre sí. Es posible que los umbrales de cuota de mercado sean un instrumento adecuado para evaluar los contratos de distribución, pero no es aplicable a los acuerdos de transferencia tecnológica en los que, como se ha señalado, es muy difícil calcular la cuota de mercado.

3.2.7. A juicio del Comité, estas reglas tan estrictas y esquemáticas entrañan el riesgo de reducir el flujo tecnológico dentro de la UE y, como consecuencia de ello, también la difusión de los avances económicos y técnicos. Los licenciantes pueden optar por transferir sus tecnologías a licenciatarios fuera de la UE, donde puedan beneficiarse de una normativa más flexible. Como alternativa, el licenciatante podría optar por

conservar su tecnología, lo que afectaría de forma sensible al bienestar económico. La orientación hacia los umbrales de cuota de mercado de otros reglamentos de exención por categorías no tiene en cuenta la importancia del fomento de los acuerdos de licencia y constituye una limitación del Reglamento (CE) nº 240/96, que es mucho más avanzado. Teniendo en cuenta la introducción del nuevo Reglamento (CE) nº 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia que deja a cargo de las empresas la decisión sobre la admisibilidad de un acuerdo restrictivo, también sería necesario que se aprobara un reglamento fácil de aplicar y no un reglamento que complica considerablemente la evaluación de las situaciones pertinentes.

3.2.8. Por ello, a juicio del Comité, debería renunciarse por completo a la introducción de umbrales de cuota de mercado. En su defecto, éstas deberían aumentarse a porcentajes del 40 % al 50 % como mínimo. Sólo de este modo pueden minimizarse las incertidumbres que se plantean en la determinación de los mercados importantes.

### 3.3. Restricciones especialmente graves

3.3.1. De conformidad con la letra b) de esta disposición, la exención no se aplicará, por regla general, cuando los acuerdos tengan por objeto la limitación de la producción o las ventas. No obstante, en este contexto debería incluirse una posibilidad de exención expresa en caso de que el licenciatario se comprometa a no utilizar él mismo su tecnología. En la letra c) las restricciones del «ámbito de aplicación» deberían quedar también exentas siempre que no exista una restricción de la capacidad del licenciatario para explotar él mismo su propia tecnología, tal como está previsto también en el Reglamento (CE) nº 240/96. Análogamente, también debería prescribirse una posibilidad de exención expresa para las restricciones de la «segunda fuente de suministro», ya que en la práctica dichas cláusulas tienen gran importancia. En la letra d) la formulación es demasiado estricta cuando señala que no se puede restringir la capacidad del licenciatario de explotar su propia tecnología a menos que esta última restricción sea «imprescindible» para impedir la revelación a terceros de los conocimientos técnicos licenciados. El término «imprescindible» debería, por lo tanto, sustituirse por el término «adecuada».

3.3.2. Por lo que se refiere a las restricciones territoriales en el sentido de la letra b) del apartado 2 del artículo 4, en el Reglamento debería incluirse todavía la posibilidad de prohibir las ventas pasivas en el territorio exclusivo de otros. Esta norma ha demostrado su eficacia en el Reglamento (CE) nº 240/96, ya que permite al licenciatario proteger su propia penetración en el mercado con el producto en cuestión. Finalmente, el punto 93 de las Directrices prevé que las restricciones de las ventas pasivas no deben estar sujetas al apartado 1 del artículo 81 del TCE por un período de dos años a partir de la fecha en la cual el producto que incorpora la tecnología licenciada es comercializado por primera vez. El Comité recomienda que, en interés de la seguridad jurídica, en el RECATT se incluya inmediatamente una cláusula similar. Por otra parte, el período de dos años es demasiado corto. El Comité aboga por mantener la normativa consagrada en el Reglamento (CE) nº 240/96 que prevé un período de cinco años.

### 3.4. Protección

3.4.1. De conformidad con el apartado 2 del artículo 9 del RECATT, los acuerdos exentos de conformidad con la legislación vigente hasta la fecha no serán admisibles a partir de mayo de 2004 si no cumplen los requisitos del nuevo Reglamento. No es conveniente retirar la protección a los acuerdos anteriores. De todas formas, aunque no se cuestionen en su conjunto, debido a las cláusulas contractuales secundarias será necesario renegociar los acuerdos de licencia. Dada la gran inseguridad que produce esta situación, el Comité considera recomendable conceder una protección a los acuerdos anteriores durante toda la duración de los mismos.

### 3.5. Directrices

3.5.1. En principio debe valorarse positivamente que la Comisión, en sus atribuciones como institución que tiene el monopolio para conceder exenciones, facilite a las empresas, a modo de asesoramiento, directrices detalladas que permitan saber si un acuerdo de licencia es conforme al derecho antícartel o no. No obstante, en muchos puntos de estas Directrices, en particular por lo que respecta a los acuerdos de licencia exclusivos, se tiene la impresión de que la Comisión considera dichos acuerdos de forma muy crítica, incluso restrictivos de la competencia per se. Por ejemplo, en el punto 156 de las Directrices se señala que las licencias exclusivas sólo están justificadas de forma excepcional. De ello se deduce que el riesgo que entrañan es mayor que sus efectos positivos. Sin embargo, el principal peligro es que no se conceda ningún tipo de licencia dado que la concesión de licencias exclusivas sólo es posible en unas circunstancias tan difíciles. En la práctica, la apertura del mercado o la puesta en marcha de proyectos de investigación y desarrollo sólo es posible cuando el licenciatario tiene una licencia exclusiva. De ahí que en las Directrices debería hacerse referencia a los beneficios económicos de los acuerdos de tecnología que no entran en el ámbito de aplicación del RECATT, pero que, sin embargo, fomentan la competencia. Ello facilitaría a los potenciales licenciantes la decisión de conceder las licencias. En ningún caso debe transmitírseles la impresión de que con la concesión de una licencia están llevando a cabo una acción problemática desde el punto de vista jurídico.

3.5.2. Por otro lado, como ya se ha señalado, no sólo la definición de mercado de referencia (punto 17 y siguientes) es demasiado vaga, sino que lo mismo puede decirse de la definición de competidores potenciales. De conformidad con el punto 24 de las Directrices, se considera que las partes son competidores potenciales en el mercado de productos si, de no existir el acuerdo, probablemente hubieran acometido la inversión adicional necesaria para entrar en el mercado de

referencia. Sin embargo, con esta formulación no queda suficientemente claro cuándo una empresa asumiría en condiciones normales los costes de una inversión de estas características.

3.5.3. En el punto 144 y siguientes de las Directrices se enumeran diferentes tipos de restricciones de acuerdos de licencia que son habituales en los acuerdos de licencia. En el punto 146 de las Directrices se enumeran de forma sucinta las obligaciones de los acuerdos de licencia que, con independencia de las circunstancias del caso, no restringen la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del TCE. En aras de la seguridad jurídica, esta «lista blanca» debería completarse en los aspectos que están contemplados en la actualidad en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 240/96. Ello constituiría una ayuda importante para la redacción concreta de los acuerdos de licencia, ya que, por lo que respecta a este tipo de cláusulas, podrían disiparse las dudas sobre su admisibilidad.

## 4. Recapitulación

4.1. Por lo que respecta al proyecto de RECATT, el Comité valora positivamente la mayor flexibilidad que se introduce para la configuración de los acuerdos, dado que el Reglamento se limita a algunas cláusulas «negras» fundamentales. Además, los acuerdos de transferencia de tecnología podrán concluirse por un período de tiempo más largo que hasta la fecha, que se corresponda con la duración de los derechos de propiedad intelectual. En este contexto se ha eliminado el plazo de diez años, que era relativamente arbitrario.

4.2. El Comité recomienda que, dadas las particularidades del mercado de productos, de tecnologías y de innovación y las dificultades que ello conlleva, en la revisión del proyecto se renuncie al sistema de umbrales de cuota de mercado y que el proyecto se centre principalmente en el mercado de productos. Para ofrecer a las empresas una mayor seguridad jurídica, es necesario al menos aumentar los umbrales de cuota de mercado a un porcentaje comprendido entre el 40 % y el 50 %. De este modo también se evitaría que la concesión de licencias de nuevas tecnologías que tenga efectos positivos para la competencia se considere automáticamente restrictiva. Ello facilitaría a los licenciantes potenciales un manejo flexible del nuevo Reglamento relativo a la transferencia de tecnología en la práctica de los acuerdos y constituiría un incentivo para conceder este tipo de licencias. A juicio del Comité, las Directrices del RECATT también deben contribuir a concienciar de que la concesión de licencias de tecnologías constituye una actividad en principio positiva. Ello se ajusta más a la realidad económica y puede contribuir a que los licenciantes no decidan conservar sus tecnologías o transferirlas a licenciatarios fuera de la UE, donde pueden beneficiarse de una normativa más flexible.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Roger BRIESCH

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

- la «Comunicación de conformidad con el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado»<sup>(1)</sup>, y
- la «Comunicación por la que se invita a terceros a presentar comentarios sobre los proyectos de comunicación de la Comisión»<sup>(2)</sup>

(2004/C 80/08)

El 26 de septiembre 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 las comunicaciones mencionadas.

El Comité Económico y Social Europeo decidió encargar la preparación de los trabajos sobre este asunto a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo.

Debido a la urgencia de los trabajos, en su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Metzler y ha aprobado por 45 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. De conformidad con el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (en lo sucesivo: «R 1/2003») la Comisión puede adoptar cuantas disposiciones estime pertinentes con vistas a la aplicación del citado Reglamento. El proyecto de Reglamento (CE) de la Comisión relativo a los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE y los proyectos de comunicación de la Comisión se refieren al nuevo R 1/2003, cuya aplicación deben aclarar.

1.2. El Comité basará sus observaciones sobre los proyectos en dos premisas que revisten una importancia decisiva para la evaluación de todo el paquete. Por una parte, el paquete de modernización debería contribuir de manera importante a clarificar la acción de los destinatarios de los distintos proyectos, para que el Derecho de la competencia pueda desarrollarse de manera uniforme en los distintos Estados miembros y se construya a largo plazo una cultura común de la competencia sin diferencias regionales. Por otra parte, esta máxima deberá aplicarse sin menoscabo de la Legislación Nacional para las empresas afectadas por los proyectos; las simplificaciones de los procedimientos no han de conducir a menoscabar los derechos de las empresas.

1.3. A continuación se da una breve visión de conjunto del contenido principal del proyecto de Reglamento (CE) de la Comisión relativo a los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE (en lo sucesivo: Reglamento relativo a los procedimientos) y de los seis proyectos de comunicación de la Comisión.

## 2. Reglamento relativo a los procedimientos

### 2.1. Síntesis

2.1.1. El Reglamento relativo a los procedimientos regula la incoación de procedimientos por la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado, facilita instrucciones más detalladas sobre las investigaciones de la Comisión y regula la tramitación de denuncias, para las cuales se introducirá un nuevo formulario C. Además, se regulan el ejercicio del derecho de las empresas interesadas a ser oídas, el acceso al expediente y el tratamiento de la información confidencial.

### 2.2. Observaciones

2.2.1. El Comité considera positivo que la Comisión se obligue a cumplir nuevos requisitos en el marco de las actividades de investigación para recabar declaraciones a fin de proteger a las partes interesadas. En efecto, se explicará a los declarantes el objeto de la solicitud de declaración y su posible registro y se les dará la posibilidad —o, en el caso de inspecciones, a las empresas— de corregir las declaraciones registradas.

2.2.2. No obstante, la Comisión debería modificar el artículo 3 (Poder de recabar declaraciones) de forma que la Comisión también tenga que facilitar de antemano a aquellos que deseen declarar las correspondientes indicaciones sobre el carácter voluntario de su declaración y, si procede, el derecho de negarse a declarar y el derecho a estar asistido por un abogado. Además, deberían explicárseles las posibles sanciones que pueden derivarse de la declaración. Debería hacerse lo mismo para las preguntas orales durante las inspecciones (artículo 4), todo ello en aras de los principios de un procedimiento justo. También deberá cuidarse de que el artículo 4 no contradiga el segundo guion de la letra d) del apartado 1 del artículo 23 del R 1/2003, que dispone que los representantes de las empresas pueden rectificar las declaraciones de todos los miembros de su personal. Por lo tanto, en el apartado 2 del artículo 4 debería dejarse claro que no sólo

<sup>(1)</sup> DO C 243 de 10.10.2003, p. 3.

<sup>(2)</sup> DO C 243 de 10.10.2003, p. 10.

podrán rectificarse declaraciones de miembros del personal (y representantes de las empresas) no autorizados, sino también de miembros del personal y representantes de las empresas debidamente autorizados. Los representantes de las empresas y los miembros del personal deberían gozar también del derecho de comprobar sus propias declaraciones.

2.2.3. La Comisión considera que debe limitarse la posibilidad de que las empresas puedan alegar derechos de defensa en un momento determinado tras la notificación del pliego de cargos; a partir de este momento, toda nueva alegación podrá no ser tenida en cuenta (apartado 2 del artículo 10). El Comité considera que esta nueva disposición contiene una recorte excesivo e innecesario de las posibilidades de defensa de las empresas, que no responde a la práctica actual. Además, así tampoco podrían tomarse en consideración aquellos hechos de los que se tenga conocimiento por vez primera una vez expirado el plazo, lo cual sería injusto. Asimismo, no debería excluirse la posibilidad de una nueva alegación ante el Tribunal.

2.2.4. De conformidad con el apartado 1 del artículo 15, el acceso al expediente se concederá sólo después de la notificación del pliego de cargos. No obstante, en la práctica se considera conveniente que también se pueda acceder al expediente antes de la notificación del pliego de cargos, siempre que con ello no se perjudique a las investigaciones. Así se podría simplificar el procedimiento.

2.2.5. La Comisión debería estudiar también la posibilidad de prever en el artículo 18 (Plazos) la prolongación de los plazos previa solicitud justificada de las empresas.

### 3. Proyecto de Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia

#### 3.1. Síntesis

3.1.1. Con el R 1/2003 se establece el principio de las competencias concurrentes. Un cártel puede ser perseguido tanto por las autoridades nacionales de competencia como por la Comisión. Debe ser competente para ello la «autoridad adecuada», esto es, aquella en cuyo territorio se produzca la infracción, siempre que termine de manera eficaz con esta última y pueda recoger las pruebas necesarias. Esto puede afectar a varias autoridades nacionales de competencia. Si en un caso determinado actúan más de tres autoridades nacionales (o son competentes para dicho caso), la Comisión será la «autoridad especialmente adecuada». Además, la Comisión también puede hacerse cargo del asunto si éste último es importante para el desarrollo ulterior de la política de competencia, para garantizar la aplicación de las normas sobre la competencia o si el asunto está estrechamente vinculado a otras disposiciones del Derecho comunitario. En cuanto al reparto de los asuntos, las autoridades deberán informarse recíprocamente, antes o inmediatamente después de adoptarse la primera medida formal de investigación. Por lo demás, el R 1/2003 (artículo 13) otorga a una autoridad nacional de competencia el derecho de supresión o archivo del procedimiento, cuando otra autoridad nacional de competencia se esté ocupando del asunto. No obstante, ninguna autoridad nacional de competencia está obligada a abstenerse de actuar.

3.1.2. El valor de la red reside también sobre todo en la mayor facilidad de intercambio de informaciones. Así, cada autoridad nacional de competencia deberá poner a disposición de las demás autoridades el material que resulte útil para la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de competencia. Además, al hacerlo deberán respetarse los secretos de empresa y las informaciones estarán sujetas a un fin determinado. Por último, deberá prestarse atención a los derechos de defensa de las personas físicas cuando se obtengan informaciones en países donde puedan imponerse sanciones penales a ciudadanos particulares por infracciones relacionadas con cárteles. Además, cada autoridad nacional de competencia podrá solicitar el apoyo de otra autoridad para recabar informaciones que sean necesarias para la persecución de los cárteles. Esto también es válido para la Comisión en relación con las autoridades nacionales de competencia.

3.1.3. El trato con arreglo a un programa de clemencia deberá solicitarse individualmente a cada una de las autoridades que pudieran ser competentes para el asunto, y, en la medida de lo posible, de manera simultánea. Su extensión no tiene repercusión alguna. En caso de que se informe a otras autoridades nacionales de competencia de una solicitud de este tipo, éstas no podrán utilizar las informaciones incluidas para incoar ellas mismas rápidamente un procedimiento. Por lo demás, la transmisión de pruebas facilitadas por el solicitante sólo está autorizada con su consentimiento, por lo que corresponde a las autoridades receptoras, si la empresa también ha solicitado un programa de clemencia o la autoridad receptora se compromete a ello, no utilizar la información para imponer sanciones al solicitante (o a las personas incluidas en la solicitud).

#### 3.2. Observaciones

3.2.1. El Comité apoya una estrecha colaboración entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia, ya que así puede fomentarse la aplicación de decisiones coherentes en los distintos Estados miembros y puede surgir una cultura europea uniforme de la competencia. No obstante, desea también una mayor consolidación del principio de «ventanilla única», para excluir que las empresas sean objeto de varios procedimientos concurrentes en materia de cárteles y de múltiples sanciones en distintos Estados miembros. El CESE duda de que el mero carácter apelativo de la Comunicación, para fundamentar en la medida de lo posible sólo la competencia de una autoridad, represente una protección suficiente para las empresas. Por lo tanto, se recomienda establecer criterios detallados para una asignación clara e inequívoca de los asuntos.

3.2.2. El hecho de que la solicitud de clemencia de una empresa ante una autoridad nacional no se valore simultáneamente también como solicitud de clemencia ante otros ordenamientos jurídicos nacionales de la competencia no toma en suficiente consideración los intereses de las empresas en materia de seguridad jurídica. Desde el punto de vista de la eficacia, debería bastar la presentación de una solicitud en la red para satisfacer a los requisitos de solicitud en todos los Estados miembros. Precisamente en la carrera que emprenden las empresas para ser el primer «informador» una presentación de solicitud posterior en otro Estado miembro puede conducir a consecuencias injustas para la empresa. También sería conveniente incluir en una nota a pie de página de la comunicación una referencia a procedimientos de clemencia de otras autoridades nacionales de competencia.

#### 4. Proyecto de Comunicación relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE para la aplicación de los artículos 81 y 82 CE

##### 4.1. Síntesis

4.1.1. Para aplicar los artículos 81 y 82 del Tratado CE no sólo están facultadas y obligadas la Comisión y las autoridades nacionales de competencia —en particular en el marco de las demandas civiles relacionadas con los contratos y la reparación de daños (a menudo también en la garantía legal provisional) así como en los asuntos de ejecución—, sino también los tribunales nacionales. En virtud del Tratado CE, la interpretación de los artículos 81 y 82 por parte de la Comisión no tiene prioridad general frente a la interpretación de dichas normas por los tribunales nacionales; antes bien, ambos disponen de una competencia original de interpretación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, y por encima de ambos sólo se sitúa el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El peligro de que se adopten decisiones divergentes como consecuencia de las competencias concurrentes se contrarresta mediante el apartado 1 del artículo 16 del R 1/2003, en virtud del cual los órganos jurisdiccionales nacionales no podrán adoptar resoluciones en virtud de los artículos 81 y 82 del Tratado CE incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión sobre el mismo asunto, o susceptibles de entrar en conflicto con una decisión prevista por la Comisión en procedimientos que ya haya incoado.

4.1.2. A fin de permitir a los órganos jurisdiccionales nacionales el cumplimiento del apartado 1 del artículo 16 del R 1/2003, evitar divergencias entre la Comisión y los tribunales nacionales también en aquellos asuntos en los que la Comisión (todavía) no haya incoado ningún procedimiento y utilizar la mayor proximidad a los hechos de que a menudo disfruta la Comisión, el artículo 15 del R 1/2003 prevé una amplia cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión. La Comunicación explica —tras una síntesis introductoria de las obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del apartado 1 del artículo 16 del R 1/2003— la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión de conformidad con el artículo 15 del R 1/2003. Como señala expresamente la Comisión en el apartado 42 de la Comunicación, la Comunicación no es vinculante para los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, el procedimiento de la cooperación se ajusta al derecho procesal del Estado miembro al que pertenece el órgano jurisdiccional nacional correspondiente, debiéndose respetar no obstante los principios jurídicos generales desarrollados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

##### 4.2. Observaciones

4.2.1. El Comité comparte el objetivo del R 1/2003 de reforzar la aplicación del Derecho de la competencia por parte de particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales. La aplicación individual descentralizada del Derecho de la competencia responde a la condición de economía de mercado del mercado único y, por tanto, es, junto a la aplicación del derecho procesal por la Comisión y las autoridades nacionales

de competencia, indispensable. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente la mayor transparencia que la Comisión crea mediante la Comunicación para los órganos jurisdiccionales nacionales. El Comité espera que también la futura cooperación concreta de la Comisión con los órganos jurisdiccionales nacionales en algunos asuntos, de conformidad con el artículo 15 del R 1/2003, contribuya a fortalecer la efectividad de la protección jurídica para los particulares (empresas y consumidores) a nivel de los Estados miembros. En particular, la Comisión puede prestar una valiosa ayuda a los órganos jurisdiccionales —todavía escasos— de los países de la adhesión en la aplicación del Derecho comunitario.

#### 5. Comunicación relativa a las orientaciones informales sobre cuestiones nuevas relacionadas con los artículos 81 y 82 del Tratado CE que surjan en asuntos concretos (cartas de orientación)

##### 5.1. Síntesis

5.1.1. Con el R 1/2003 se suprimió el antiguo sistema de notificación, para que la Comisión pueda concentrarse mejor en la persecución de las infracciones más graves de los carteles. En principio, las propias empresas deben evaluar la legalidad de sus acuerdos o sus procedimientos. No obstante, pueden recabar orientaciones informales de la Comisión sobre cuestiones nuevas o sin resolver, sin que ello signifique tener un derecho al respecto. Entonces reciben una carta de orientación. La Comisión señala que sólo facilitará esta orientación en la medida en que sea compatible con sus prioridades en materia de control. «Examina si es oportuno» enviar una carta de orientación cuando se cumplen tres requisitos: novedad de la cuestión, conveniencia de una carta de orientación y circunstancias actuales. En caso de cuestiones hipotéticas, o de cuestiones que dependan de la decisión de un órgano jurisdiccional nacional u otra administración nacional de competencia, no contempla enviar una carta de orientación.

5.1.2. Las cartas de orientación no son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales ni para las autoridades nacionales de competencia. Tampoco son vinculantes para la Comisión, pero esta última «tomará en consideración» la carta si se le presenta una reclamación sobre el mismo asunto.

##### 5.2. Observaciones

5.2.1. El sistema basado en la excepción jurídica libera a las empresas de cargas burocráticas innecesarias. No obstante, en la Comunicación podría suavizarse más la inseguridad jurídica para las empresas, que también se introduce con este cambio, si las empresas tuvieran en determinados casos difíciles el derecho de presentar una solicitud para que la Comisión emita un dictamen motivado, en lugar de remitirse exclusivamente a una orientación informal, que la Comisión no está obligada a facilitar. En todo caso, la Comisión debería estar dispuesta a facilitar a las empresas un dictamen que sea vinculante para ella cuando se le planteen nuevas cuestiones técnicas y jurídicas; de lo contrario, no resultaría muy evidente el valor de una carta de orientación. Las orientaciones informales de la Comisión no ofrecen por sí solas una protección jurídica suficiente frente a sanciones más severas, que se han intensificado nuevamente.

## 6. Proyecto de Comunicación de la Comisión sobre la tramitación de denuncias por parte de la Comisión al amparo de los artículos 81 y 82 del Tratado CE

### 6.1. Síntesis

6.1.1. La Comunicación explica en primer lugar que una empresa afectada puede elegir entre ejercitar una acción ante un órgano jurisdiccional nacional y presentar una denuncia a la Comisión. Para la denuncia son aplicables las competencias concurrentes de la Comisión y de la autoridad nacional de competencia. La Comisión puede tramitar con distinta rapidez las denuncias presentadas, estableciéndose la prioridad en función del grado de interés de la Comunidad por el caso. Por lo demás, la denuncia deberá presentarse mediante el formulario C. La Comisión examina si el denunciante puede acreditar un interés legítimo.

6.1.2. El interés comunitario necesario para el examen por parte de la Comisión lo evalúa esta última en función de los siguientes criterios: si el denunciante puede ejercitar una acción ante órganos jurisdiccionales nacionales, el alcance de las infracciones denunciadas, la manera en que afecta a las condiciones de la competencia en la Comunidad, la gravedad de las mismas y el alcance de las investigaciones necesarias. También examina si mientras tanto la práctica denunciada se ha abandonado y si la empresa denunciada está dispuesta a modificar la práctica.

### 6.2. Observaciones

6.2.1. Precisamente en el sistema basado en la excepción jurídica, los acuerdos contrarios al derecho en materia de cárteles ya no son tan fáciles de percibir por la Comisión o las autoridades nacionales de competencia. Por lo tanto, las denuncias tienen una importante función adicional de detección y clarificación, por lo que los requisitos para su aceptación a examen no deberían ser demasiado exigentes. En vista de la amplia facultad discrecional de la Comisión, no es evidente de antemano para el denunciante si la Comisión aceptará efectivamente una denuncia. Esto podría disuadir a posibles denunciantes de presentar una denuncia, para lo cual el formulario C significa nuevos gastos burocráticos. Por lo tanto, sería deseable una reglamentación más clara de los requisitos de aceptación, así como una definición inequívoca del interés comunitario, que constituye el requisito para la aceptación de denuncias por la Comisión.

## 7. Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado

### 7.1. Síntesis

7.1.1. Las directrices contienen una síntesis de los principios que los órganos jurisdiccionales comunitarios han desarrollado

para la interpretación del concepto de efecto en el comercio entre los Estados miembros, contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado («cláusula de la interestatalidad»). Además, contienen una nueva norma desarrollada por la Comisión (denominada «regla AEAC»), que indica cuándo no es probable que los acuerdos puedan afectar de forma apreciable al comercio entre Estados miembros.

7.1.2. Tras presentar los principios generales y los distintos elementos de la cláusula de «interestatalidad», las directrices desarrollan desde el punto de vista de la apreciabilidad la «regla AEAC», en virtud de la cual los acuerdos no están en principio sujetos a la aplicación de la «cláusula de interestatalidad» cuando (a) la cuota total de mercado de las partes no sea superior al 5 % de uno de los mercados afectados por el acuerdo, y (b) el volumen total de negocios de las empresas participantes en el interior de la Comunidad no supere los 40 millones de euros. A continuación, las directrices presentan la aplicación de estos principios y de la «regla AEAC» a las formas más usuales de acuerdos y prácticas abusivas, en particular a los acuerdos referentes a importaciones y exportaciones, cárteles, acuerdos de cooperación horizontal, acuerdos verticales y abuso de posición dominante en varios Estados miembros, diferenciándose respectivamente entre los acuerdos y prácticas que afectan a varios Estados miembros y aquellos que se limitan a un Estado miembro o a una parte del mismo.

### 7.2. Observaciones

7.2.1. El Comité acoge favorablemente la amplia presentación de la aplicación de la «cláusula de interestatalidad» por parte de la Comisión, en particular que aborde grupos concretos de asuntos, ya que las cuestiones que se plantean con respecto a los mismos son muy diferentes. El Comité, no obstante, se plantea la cuestión de si la «regla AEAC» desarrollada por la Comisión puede crear en el marco de una simple comunicación la seguridad jurídica que se pretende para las empresas afectadas. Teniendo en cuenta la amplia interpretación tradicional de la «cláusula de interestatalidad» por parte de los órganos jurisdiccionales comunitarios, se incrementaría la seguridad jurídica si la Comisión eligiese para ello la figura jurídica del reglamento.

7.2.2. Además, el Comité se pregunta si es razonable el segundo plano que al parecer se busca imponer al Derecho comunitario frente a los derechos nacionales de la competencia con el establecimiento de la «regla AEAC». Puesto que prácticamente todos los Estados miembros disponen de normas nacionales de competencia, cuya interpretación uniforme en caso de negación de la «cláusula de interestatalidad» no pueden garantizar ni la Comisión ni los tribunales comunitarios, los acuerdos transfronterizos de las PYME corren precisamente el peligro de la aplicación de varias normativas jurídicas diferentes que se interpretarán posiblemente de manera más estricta que el Derecho comunitario.

## 8. Proyecto de Comunicación — Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado

### 8.1. Síntesis

8.1.1. La transición provocada por el R 1/2003 del sistema de exenciones al sistema basado en la excepción jurídica conduce a que las empresas ya no tengan que examinar sólo la cuestión de si se cumplen las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE, sino también si se cumple la excepción prevista en el apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE. Para facilitar este examen a las empresas, la Comisión presenta ahora directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE, que complementan las directrices existentes sobre la aplicabilidad del artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal (DO C 3 de 2001, p. 2) y las directrices relativas a las restricciones verticales (DO C 291 de 2000).

8.1.2. Las directrices explican en primer lugar el marco general del artículo 81 del Tratado CE y, en particular, la aplicación también del apartado 1 del artículo 81 del Tratado CE, ya que el apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE sólo puede interpretarse con exactitud con este trasfondo. A continuación se aborda cada uno de los cuatro requisitos del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE, resumiéndose en lo esencial sólo la práctica actual de la Comisión en materia de decisiones y la jurisprudencia de los tribunales, pero especificándose, en parte claramente, los requisitos establecidos a partir de ellas, aparentemente con el objetivo de una verificabilidad econométrica concreta.

### 8.2. Observaciones

8.2.1. El Comité acoge favorablemente el esfuerzo de la Comisión por formular de manera precisa la aplicabilidad del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE. No obstante, es cuestionable que todas las decisiones del pasado en materia de exenciones hayan satisfecho el detallado catálogo de requisitos que se establece ahora. El Comité considera que el motivo no está en la escasa calidad de decisiones anteriores de la Comisión, sino en el problema de método fundamental —también mencionado en las directrices— de la falta de cuantificabilidad de la eficacia ganada. Incluso en las grandes empresas con sistemas de contabilidad y análisis de costes extraordinariamente detallados, las decisiones de inversión no se adoptan exclusivamente con arreglo a un plan detallado, sino también y precisamente en función de «visiones estratégicas», porque no siempre resulta posible representar los factores más relevantes de la economía de la empresa en su interacción con los parámetros de mercado mediante modelos de cálculo.

8.2.2. Aunque el Comité no cuestiona el planteamiento económico básico de la Comisión, pide, no obstante, a la Comisión que en su apreciación relativa al apartado 3 del artículo 81 del TCE incluya también el «discernimiento empresarial sano» de un empresario (real o hipotético) en el mercado correspondiente. El apartado 3 del artículo 81 del TCE, por tanto, no debería aplicarse sólo cuando sea evidente con seguridad casi absoluta una ganancia neta para el consumidor, sino también cuando la Comisión pueda excluir con seguridad suficiente que los socios que cooperan alcanzan sus acuerdos para eliminar la competencia en lugar de para aumentar su propia competitividad. Sólo así se descarta que fracase la deseable competencia innovadora como consecuencia de la prohibición de cárteles del artículo 81 del Tratado CE.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

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 Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia la producción sostenible — Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación»**

(COM(2003) 354 final)

(2004/C 80/09)

El 19 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 comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Braghin).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comunicación objeto del presente Dictamen informa sobre los avances realizados hasta la fecha por los Estados miembros y los países candidatos en el ámbito de la prevención y el control integrados de la contaminación. Con ella, la Comisión desea transmitir un mensaje inequívoco: el elevado nivel de protección del medio ambiente que constituye el objetivo primordial de la Directiva 96/61/CE sobre la prevención y el control integrados de la contaminación sólo podrá alcanzarse si las autoridades responsables de su aplicación realizan los esfuerzos necesarios para lograr una puesta en práctica correcta e inician una interacción constructiva con los gestores de las instalaciones y las demás partes interesadas, como las organizaciones sindicales.

1.2. La Directiva se aplica ya a las instalaciones nuevas y a las que son objeto de modificaciones sustanciales. En cambio, el plazo definitivo para que las instalaciones existentes tengan la obligación de aplicar las mejores técnicas disponibles y de cumplir todos los demás requisitos contenidos en la Directiva es el mes de octubre de 2007. En los países en vías de adhesión, la aplicación de esta Directiva se encuentra aún en una fase inicial o ni siquiera ha comenzado, razón por la cual se han negociado períodos de transición para la aplicación de la Directiva a las instalaciones nuevas o las ya existentes. Por tanto, estos países no estarán obligados a cumplir los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles hasta 2008-2012.

1.3. La transposición y aplicación de la Directiva no se han llevado a cabo a su debido tiempo en todos los Estados miembros, por lo que la Comisión ha señalado importantes insuficiencias, confirmadas o supuestas, en las legislaciones nacionales de transposición de la Directiva 96/61/CE, entre las cuales la más preocupante es la ausencia, en algunos casos, de disposiciones que garanticen el cumplimiento de la Directiva en las instalaciones existentes a más tardar en octubre de 2007 y la revisión periódica posterior de los permisos.

1.4. Por consiguiente, convendría que las autoridades responsables estudiaran la planificación de las inversiones junto con los gestores de las instalaciones, teniendo en cuenta la duración de los ciclos de inversión y sopesando las posibles

desventajas económicas o financieras a la luz de la proximidad del plazo de 2007, año en el que las condiciones de autorización deberán definirse con arreglo a las disposiciones de la Directiva en todas las instalaciones.

1.5. La Directiva contiene algunas ambigüedades que dificultan su aplicación. Las dificultades se deben tanto a las definiciones (por ejemplo, el establecimiento de criterios relativos a los umbrales para determinar si una actividad entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, el modo de establecimiento de los límites de una instalación, cuándo debe considerarse que una modificación es «sustancial», qué se quiere decir al afirmar que el lugar de la explotación debe «volver a quedar en un estado satisfactorio») como a la aplicación en la práctica (cómo deben formularse las condiciones de los permisos relativas a determinados aspectos, con qué frecuencia deben realizarse las inspecciones y cuándo se debe interponer una acción judicial contra las empresas que incumplan las normas).

1.6. La aplicación de la Directiva entraña una evaluación comparativa sistemática por sectores, acompañada de la evaluación y el análisis exhaustivos de las técnicas aplicadas; el intercambio de información se lleva a cabo bajo la coordinación de la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, con sede en Sevilla, y conduce a la elaboración de los documentos técnicos de referencia sobre mejores técnicas disponibles (también denominados BREF, del inglés BAT reference documents, documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BAT)), en colaboración con varias redes informales de expertos de la industria, con los Estados miembros y con organismos no gubernamentales. Hasta la fecha, se han elaborado quince documentos técnicos de referencia, once se hallan en fase de elaboración, cuatro ya se han iniciado y dos se van a iniciar.

1.7. Un estudio realizado sobre tres sectores importantes y tecnológicamente desarrollados pone de manifiesto que la aplicación de las mejores técnicas disponibles no impide a las empresas seguir siendo competitivas, sino que a veces incluso éstas emplean sus buenos resultados medioambientales para aumentar su competitividad, aunque esta afirmación no pueda generalizarse.

1.8. El concepto de las mejores técnicas disponibles no es un concepto rígido, sino que puede variar incluso dentro de un mismo sector, ya que los costes y beneficios también pueden variar en función de cada instalación: para la Comisión es éste uno de los aspectos más significativos, ya que permite ponderar las diferentes consecuencias medioambientales y los costes correspondientes. Por tanto, la Comisión considera importante que se mantenga este planteamiento que implica un diálogo entre el gestor de la instalación y el responsable.

1.9. El carácter transversal de la Directiva implica su interacción con numerosos reglamentos y directivas adoptados por la UE en el ámbito del medio ambiente, así como con otras políticas y disposiciones, por lo que es importante garantizar la mayor coherencia posible entre todos los instrumentos y determinar si existen obstáculos a la definición de un reparto eficaz entre instrumentos comunitarios y nacionales. Sin embargo, se plantea el dilema de si se debe optar por el instrumento de la directiva para definir unos valores límite de emisión a nivel comunitario, en caso de que sea necesaria una acción comunitaria, o por un enfoque descentralizado, que permita a las autoridades competentes tomar decisiones pragmáticas que satisfagan a la vez los criterios medioambiental y económico, como es el caso de la Directiva objeto de examen.

1.10. La Comisión considera que se debe aportar una serie de modificaciones de la Directiva, para tener en cuenta la evolución legislativa (en particular, como consecuencia de la adopción de las directivas sobre la participación pública en el procedimiento de concesión de permisos, necesarias para ratificar la Convención de Aarhus firmada en 1998) o para aclarar determinados aspectos importantes (como el problema anteriormente citado del establecimiento de criterios relativos a los umbrales en determinados sectores o del ámbito de aplicación, como en el caso de los residuos, en el que resulta problemático realizar una distinción entre las operaciones de recuperación y eliminación).

1.11. La Comisión ya ha llevado a cabo una amplia consulta a escala europea para evaluar la situación actual y la posible evolución en los aspectos de la política medioambiental relacionados con el impacto de las principales fuentes de contaminación del medio ambiente, para garantizar la plena coherencia entre los diferentes instrumentos y estudiar la posibilidad de adoptar nuevos enfoques que proporcionen incentivos dirigidos a mejorar las prestaciones medioambientales.

1.12. En el caso de que se desprenda de este proceso de consulta la conveniencia de modificar la Directiva, será necesario, además de evaluar los informes sobre el estado de aplicación solicitados a los Estados miembros, emprender una nueva fase de consulta ampliada. En cualquier caso, se sugiere poner a disposición del público la síntesis elaborada por la Comisión y los informes nacionales.

## 2. Observaciones generales sobre el planteamiento de la Directiva

2.1. El planteamiento de la Directiva es indudablemente innovador y prefigura la tendencia consistente en adoptar legislaciones marco o estrategias temáticas globales. Efectivamente, cuando se consideran las emisiones, se deben tener en cuenta los tres ámbitos medioambientales (aire, agua y suelo), dado que las repercusiones relativas de las emisiones en cada uno de ellos casi siempre están interrelacionadas y son indisociables. Al mismo tiempo, es necesario asegurar un margen de flexibilidad a la hora de su aplicación, gracias a la determinación de las mejores técnicas disponibles en cada contexto local específico, y tener en cuenta, asimismo, la relación coste/beneficio. El enfoque integrado de la contaminación, que debe ponerse en relación con la calidad del medio ambiente local, también requiere un salto cultural y científico por parte de las autoridades de control y de los operadores, e implica la recogida y el intercambio de información, así como el diálogo, con objeto de prevenir y corregir las repercusiones de las actividades industriales y, en algunos casos, agrícolas, sobre el medio ambiente. Todos estos aspectos han sido ya valorados positivamente por el CESE en numerosos dictámenes en los que, directa o indirectamente, ha tomado posición al respecto.

2.2. En el marco de la estrategia de desarrollo sostenible y de las Agendas 21 locales, la Directiva representa un instrumento de vanguardia, además de constituir una referencia normativa para una serie de instrumentos voluntarios que se han adoptado entretanto, desde la inscripción en el registro de EMAS hasta los acuerdos sobre los intercambios de emisiones. Requiere una recogida exhaustiva de información, que conduzca a un mejor conocimiento del estado del medio ambiente, del impacto de los diferentes agentes contaminantes y de la interacción entre ellos, y permita informar a los ciudadanos, con vistas a fomentar su participación en la elaboración de planes y programas en el ámbito del medio ambiente<sup>(1)</sup>.

2.3. Estos aspectos innovadores de la Directiva explican, al menos en parte, las dificultades que se plantean a la hora de su transposición y aplicación, y el número limitado de instalaciones que han podido ser evaluadas por la Comisión. La imagen que se desprende de la Comunicación de la Comisión es más bien preocupante, sobre todo a la luz del plazo de 2007, año en que el procedimiento de autorización contemplado en la Directiva habrá de aplicarse también a las instalaciones existentes.

2.4. La situación es aún más crítica en la perspectiva de la próxima adhesión de diez nuevos Estados miembros, cuyos recursos y conocimientos técnicos en este campo parecen aún más limitados. Es urgente, por tanto, en primer lugar, comprender lo que no ha funcionado hasta ahora en el procedimiento previsto, determinar y aplicar las buenas prácticas actuales y, en segundo lugar, programar intervenciones de supervisión, información y formación, en particular de carácter técnico, del personal administrativo, para que pueda afrontar debidamente la situación y, en particular, la delicada fase en que las instalaciones existentes deberán someterse al procedimiento de autorización previsto en la Directiva.

<sup>(1)</sup> DO C 221 de 7.8.2001 — COM(2000) 839 final — DO C 154 de 29.5.2001.

2.5. Las divergencias observadas a la hora de aplicar la Directiva pueden ser consecuencia de limitaciones intrínsecas (que habrán de corregirse), de la vaguedad de las definiciones (que deben clarificarse cuanto antes) o de la diversidad de tradiciones y enfoques en el ámbito del medio ambiente, por lo que el CESE comparte la preocupación expresada en la Comunicación sobre la adopción de medidas encaminadas a garantizar su plena aplicación para 2007, que no puede eludirse remitiendo la responsabilidad a cada instalación.

2.6. Es probable que las PYME representen una parte significativa de las instalaciones interesadas por la Directiva en Europa, aunque no siempre tengan conciencia de ello. El cumplimiento de la legislación medioambiental representará para ellas un desafío importante, por lo que las autoridades responsables y de control deberán proporcionar un apoyo específico a los gestores, dotándose con el personal y los recursos necesarios.

2.6.1. Por tanto, el CESE espera que la Comisión proceda a un análisis más detallado de las dificultades de aplicación y que, en su caso, proporcione aclaraciones, mediante una guía sintética u orientaciones específicas elaboradas por organismos técnicos comunitarios existentes, con el fin de resolver los principales problemas registrados como, por ejemplo, los criterios de determinación de las empresas a las que se aplica la Directiva, las modalidades de formulación del permiso medioambiental, los recursos técnicos y humanos necesarios a nivel de las administraciones responsables, las posibilidades de acuerdos voluntarios, la interacción con otras directivas o reglamentos, etc. Esta contribución sería especialmente útil para los nuevos Estados miembros y para las PYME.

2.7. Toda acción encaminada a facilitar la aplicación de la Directiva, aunque esté destinada a las grandes instalaciones industriales, tendrá repercusiones intrínsecas sobre las pequeñas industrias, para las cuales los problemas específicos pueden resumirse en la insuficiencia de recursos económicos y humanos para hacer frente a la interpretación y ejecución del proceso de solicitud de autorización y, posteriormente, a las inversiones necesarias para respetar los compromisos asumidos. En opinión del CESE, las iniciativas específicas dirigidas a apoyar a las PYME en el proceso de aplicación de la Directiva deberían realizarse a nivel nacional y regional más que a escala comunitaria.

2.8. La Directiva contiene una definición exhaustiva de las «mejores técnicas disponibles» complementada con doce consideraciones específicas recogidas en un anexo, para permitir su aplicación en sectores específicos. Es necesario ponderar el coste neto estimado del empleo de una técnica determinada respecto a sus beneficios medioambientales; es decir, realizar un análisis preciso de la relación coste/beneficio.

2.9. La Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, que introduce el concepto flexible de «técnicas» en vez del de «tecnologías», y que establece la necesidad de tener en cuenta «los costes y los beneficios» junto a las condiciones locales, deja a las autoridades de control nacionales o locales el deber y el derecho de determinar lo

que entienden por mejores prácticas disponibles para cada instalación, teniendo debidamente en cuenta la diversidad y complejidad de los procesos industriales, las numerosas interrelaciones que existen en cada instalación entre los equipos, los procesos y los sistemas de purificación y, por último, aunque no menos importante, las condiciones locales y los métodos de trabajo.

2.10. De hecho, el sistema puede ser eficaz y conducir a la adopción de unos niveles equivalentes de protección del medio ambiente y de control de las instalaciones en la UE, únicamente a través de un proceso continuo de «intercambio de información», que facilite la determinación de conexiones estadísticas entre las técnicas que se consideran las mejores y los consiguientes valores límite de emisión.

2.11. El desarrollo e intercambio de información sobre las mejoras técnicas disponibles a escala de la UE, especialmente a través del Foro de intercambio de información y de la red informal de las autoridades de los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación ambiental de la UE (IMPEL), ha dado, sin lugar a dudas, buenos resultados, pero aún queda mucho por hacer para extender este intercambio a todas las autoridades regionales y locales, sobre todo en los países candidatos, así como a las partes interesadas, en particular a las asociaciones sectoriales que podrían ser el instrumento principal de promoción y aplicación de las mejores prácticas disponibles a nivel sectorial y local.

2.12. El CESE considera necesario adoptar un enfoque articulado y proactivo para promover la aplicación de la Directiva, con medidas de información y formación de las partes interesadas (especialmente de las autoridades, incluidas las autoridades locales, responsables de la autorización, y de los gestores), el intercambio de buenas prácticas y la participación de asociaciones locales de empresarios y sindicatos, con el fin de llegar a un consenso sobre la programación de las actividades de inversión consideradas necesarias.

2.13. Una condición necesaria para realizar esta política proactiva es el refuerzo del grupo de expertos y de la estructura organizativa del Centro Común de Investigación de Sevilla, cuyo tamaño no parece suficiente ni siquiera para elaborar los documentos BREF, que constituye, sin embargo, su principal tarea. El CESE espera que sus cometidos se extiendan a la difusión de la información y a la participación activa en acciones de formación, seminarios, congresos, etc., así como a la evaluación de la aplicación y el empleo de los documentos BREF.

2.14. La realización de experiencias piloto a escala local ha mostrado que la colaboración entre las autoridades responsables y las asociaciones sectoriales permite superar las resistencias motivadas por prejuicios sobre determinados aspectos sensibles como la seguridad de la información y la pérdida de competitividad, y puede facilitar la difusión de la información y de los procesos de formación para los operadores, que representan aspectos cruciales en la perspectiva del plazo de 2007.

### 3. Observaciones específicas

3.1. La definición de la capacidad de una instalación como su capacidad estimada para funcionar 24 horas al día, suponiendo que los equipos utilizados así lo permitan, no es la más adecuada para determinados sectores y para muchas pequeñas unidades de producción que trabajan de manera flexible, en función de la demanda del mercado y, a veces, de manera estacional. En dicho caso, no se puede determinar con precisión la producción real ni la capacidad de contaminación de la instalación. Por lo tanto, el CESE considera que se deben revisar los criterios para la aplicación de la Directiva, teniendo en cuenta la producción efectiva durante un período de tiempo determinado, al menos para algunos sectores o tipos de instalaciones, y suscribe la oportunidad de revisar los criterios relativos a los umbrales establecidos para determinados sectores, como se indica en el punto 7.3.1 de la Comunicación.

3.2. Por otra parte, el CESE considera necesario examinar la cuestión de una definición precisa del concepto de «valores límite de emisión» y del modo en que conviene expresar, medir y controlar las emisiones. La definición de la contaminación es clara y precisa: implica la producción de efectos negativos para el medio ambiente y, en particular, de sustancias contaminantes, pero se expresa de manera diferente en los Estados miembros. Si no se dispone de un método único y coherente para expresar este dato fundamental, será difícil, o incluso imposible, establecer claramente la relación entre las mejores técnicas disponibles y el correspondiente grado de contaminación. El CESE toma nota de las dificultades registradas a la hora de normalizar y armonizar rápidamente las diferentes metodologías empleadas desde hace años por los Estados miembros, pero expresa el deseo de que mejoren las técnicas de comparabilidad de los datos en el ámbito del Foro de intercambio de información.

3.3. Aunque el CESE también considera necesario garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente para las instalaciones de gestión de los residuos, la complejidad de las normativas vigentes en este ámbito aconseja que la posible inclusión de estas instalaciones en el ámbito de aplicación de la Directiva se lleve a cabo en el contexto de la futura modificación de la misma.

3.4. El CESE considera oportuno y realista revisar y corregir la lista de actividades cubiertas por la Directiva, eliminando todas las instalaciones, especialmente las de pequeñas dimensiones, con menor capacidad de contaminación o cuyas repercusiones medioambientales se limiten a uno de los ámbitos (aire, agua, tierra), en la medida en que esta situación ya puede controlarse mediante la legislación vigente.

3.5. La aplicación de las mejores técnicas disponibles y la elaboración de los documentos técnicos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles, que están en curso de realización, deberían acelerarse en la perspectiva del plazo de 2007. Debería examinarse, en particular, el problema de su difusión entre las autoridades competentes y los operadores económicos (así como las asociaciones de operadores). La decisión de no publicar los documentos en papel y de no traducirlos a todas las lenguas comunitarias responde a unos criterios incuestionables de viabilidad y de coste, pero el hecho de que sólo estén disponibles en formato electrónico podría plantear dificultades de lectura directa a los usuarios individuales, o de difusión en las oficinas descentralizadas. Sin embargo, los propios responsables de la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación consideran satisfactorio el número de documentos BREF descargados del sitio web de la Oficina. Se aprueba la iniciativa consistente en traducir a todas las lenguas los resúmenes, aunque, por las razones expuestas anteriormente, parece oportuno que los documentos no sólo estén disponibles en formato electrónico.

3.6. Sería interesante conocer la opinión de la industria que ha participado en su elaboración y de las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros (que se pronunciarían sobre el papel que les corresponde, consistente en solicitar o conceder una autorización) sobre los documentos técnicos de referencia relativos a las mejores técnicas disponibles. En caso de evaluación positiva, una o varias industrias o asociaciones de industrias de cada sector podrían estar interesadas en fomentar, con una contribución económica, la publicación de los documentos BREF en papel, o incluso en considerarlos como «Manuales de tecnología aplicada», y como instrumentos de consulta y formación para el personal de las instalaciones a las que se refiere cada documento. El hecho de que también se refieran a los documentos BREF países muy desarrollados y sectores industriales exteriores a la UE hace suponer que estas formas de difusión permitirían convertir a los documentos BREF en unos modelos a escala internacional.

3.7. Teniendo en cuenta que su redacción es aún reciente y que todavía no se ha generalizado su aplicación, el CESE considera prematuro pensar en una revisión de los documentos BREF a corto o a medio plazo, ya que podría generar confusión y, quizás, inseguridad en su aplicación.

### 4. Cuestiones planteadas para la consulta

4.1. En la Comunicación, la Comisión plantea una serie de preguntas dirigidas a orientar el proceso de consulta hacia unos objetivos concretos y unas soluciones deseables. El CESE desea contribuir a este proceso de manera constructiva a través de las siguientes observaciones, que resumen los puntos anteriormente expuestos.

4.2. La primera serie de preguntas (preguntas 1a, 1b y 2) se refiere a las intervenciones propuestas o deseables, a nivel comunitario o de los Estados miembros, con el fin de resolver las dificultades de aplicación. En el presente dictamen se han identificado, en particular, las siguientes:

- La necesidad de intervenir tanto sobre las diferencias de interpretación como sobre las dificultades de aplicación (punto 2.5), sobre todo si se deben a la falta de definiciones o criterios unívocos (puntos 3.2 y 3.3). Para resolver estas dificultades, se propone, en primer lugar, elaborar unas orientaciones (punto 2.6.1), en vez de modificar la Directiva.
- Habida cuenta de la reticencia manifestada por los Estados miembros para aceptar una definición precisa y unívoca de los términos «valores límite de emisión», el CESE propone que el problema se trate y se resuelva mediante los dispositivos técnicos adecuados, bajo la coordinación de la Comisión (punto 3.2).
- La necesidad de información y formación de las partes interesadas (punto 2.12): esta actividad, que debe desarrollarse esencialmente a nivel nacional y local, bajo la responsabilidad directa de los Estados miembros, también debería fomentarse mediante una acción comunitaria, reforzando la estructura del Centro Común de Investigación (CCI) de Sevilla y extendiendo sus misiones (punto 2.13), y fomentando la organización y coordinación de seminarios y conferencias con objeto de formar al personal encargado de la obtención y concesión de las autorizaciones, de su gestión y de los correspondientes controles.

4.2.1. El CESE sugiere, asimismo, que se pongan en práctica a nivel comunitario unos instrumentos de fácil aplicación, como, por ejemplo:

- Controlar los datos relativos a las emisiones y a la aplicación de las mejores técnicas disponibles, utilizando el instrumento del inventario europeo de emisiones contaminantes, así como su difusión entre las unidades descentralizadas, ya sean las autoridades públicas o los operadores económicos;
- Elaborar manuales sencillos de orientación y aplicación de la Directiva destinados a las partes interesadas;
- Recurrir a las disposiciones sobre la participación pública previstas con vistas a la ratificación de la Convención de Aarhus, para mejorar la toma en consideración de todos los intereses en juego.

4.2.2. Consciente de la importancia del plazo de 2007, que no debe convertirse en un pretexto para poner en tela de juicio el enfoque de la Directiva, el CESE considera que sería razonable prever un plazo adecuado para la puesta en práctica de las medidas acordadas entre los gestores de las instalaciones y las autoridades públicas, si se justifica por razones de fuerza mayor o por la duración del ciclo de inversión.

4.2.3. Aunque también es consciente de la lentitud del proceso legislativo, el CESE no excluye que para estas cuestiones especialmente delicadas se tenga que recurrir a una modificación de la Directiva, especialmente en lo que respecta a la lista de las actividades cubiertas por la Directiva y a los valores umbral establecidos para determinar su ámbito de aplicación (punto 3.4), así como a la definición de «instalación» y de modificación «sustancial».

4.2.4. Los problemas propios de las PYME se han abordado en muchos puntos anteriores (en particular, los puntos 2.7 y 2.14), por lo que el CESE considera que se podrían tomar las siguientes medidas de apoyo a las PYME:

- Elaborar instrumentos e indicadores para comprobar la aplicabilidad de la Directiva a la situación específica de cada tipo de empresa que, con toda probabilidad, presentará diferencias significativas entre los Estados miembros;
- Crear, sobre una base voluntaria y local, grupos de técnicos encargados de ayudar a aplicar las mejores técnicas disponibles, que podrían beneficiarse de la mencionada coordinación comunitaria;
- Conceder incentivos a la formación del personal técnico, ya sean de carácter financiero o en forma de guías o manuales de formación elaborados a nivel comunitario;
- Conceder incentivos a las inversiones innovadoras en instalaciones que permitan cumplir las disposiciones de la Directiva.

4.3. A las preguntas 3 y 4 relativas a las mejores técnicas disponibles y al valor y la importancia de los documentos BREF, así como su difusión a nivel internacional, se ha respondido ya en los puntos 2.11, 3.5, 3.6 y 3.7. El CESE reconoce el valor de estos documentos y valora positivamente las iniciativas específicas encaminadas a su difusión, en particular a nivel internacional, tanto para promover su utilización como instrumento de fomento de una producción sostenible más allá de la UE, como para su utilización en la formación de las partes interesadas por el CCI, que habrá que reforzar y financiar adecuadamente para que pueda desempeñar esta nueva tarea (puntos 2.13 y 4.2).

4.3.1. El intercambio de información que tiene actualmente un carácter esencialmente vertical debe extenderse a la dimensión horizontal; es decir, a la difusión de la información propiamente dicha, ya que ello podría constituir la base de los procesos de formación cuya necesidad se ha señalado ya anteriormente.

4.3.2. El CESE respalda la adopción de una iniciativa, coordinada por el CCI, destinada a impulsar un proceso de difusión e intercambio en el que participen los Estados miembros, los entes locales de cada Estado miembro y los diferentes sectores industriales, con el fin de realizar estudios, traducciones a lenguas locales y síntesis, y proceder a una difusión generalizada de los documentos BREF, o partes de documentos BREF, en cada Estado y cada sector industrial.

4.4. La experiencia adquirida y la aplicación aún escasa aconsejan no modificar, de momento, el ámbito de aplicación de la Directiva (pregunta 5). En caso de que sí se tuviera que proceder a una modificación de la Directiva, con los plazos relativamente largos que implica este procedimiento, el CESE se remite a sus observaciones formuladas en los puntos 2.6.1, 3.1, 3.2, 4.2.2 y 4.2.3.

4.5. La pregunta 6 es extremadamente compleja y debería subdividirse en varias partes. A juicio del Comité, el establecimiento de unos valores límite comunitarios de emisión (requisitos mínimos) es un instrumento que ha demostrado su eficacia, siempre y cuando se limite a los casos en que sea realmente necesario y esté adaptado a cada ámbito específico. La fijación de estos límites no significa rechazar el enfoque de la Directiva, seguramente preferible, sino que se pueden tomar en consideración umbrales específicos, que pueden considerarse como unos parámetros dentro de los cuales se deben aplicar las mejores técnicas disponibles y analizar las condiciones locales de aplicación. Los dos enfoques no son contradictorios si las autoridades responsables consiguen comprender y gestionar el proceso con la debida consideración hacia los intereses económicos y sociales que están en juego y, por otra parte, si los gestores de las instalaciones comprenden la necesidad de las intervenciones dirigidas a garantizar el respeto de las normas impuestas, mediante unos mecanismos pragmáticos que no vayan en detrimento de la rentabilidad de la actividad. En cualquier caso, parece necesario entablar un diálogo con las empresas del sector y adoptar incentivos destinados a agilizar la aplicación de la Directiva.

4.6. La coherencia entre las diferentes normativas en el ámbito del medio ambiente (pregunta 7) es la condición sine

qua non para su credibilidad y aplicación. Por ello, se pide un mayor esfuerzo al legislador y a las autoridades responsables de su aplicación y se solicita la elaboración de un documento de síntesis en el que se recojan todos los vínculos existentes entre la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación y el resto de la legislación en el ámbito del medio ambiente, para que todos los operadores puedan disponer de una visión de conjunto. Aunque en su proceso de transposición en las legislaciones nacionales las directivas europeas pueden adoptar estructuras y formas diferentes, en última instancia, los operadores y las autoridades se refieren a la legislación comunitaria para buscar los principios y las relaciones existentes entre la Directiva y las normativas relativas a las grandes instalaciones, las sustancias químicas, el aire, el agua, el suelo y los residuos. Por tanto, el CESE sugiere que se realice sin demora un estudio profundo y detallado sobre las interacciones entre la Directiva objeto de examen y las demás directivas europeas relativas al medio ambiente y a las repercusiones medioambientales. Este estudio deberá basarse en la evaluación y los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva, sin excluir ejemplos particulares de determinados Estados miembros o ciertos sectores.

4.6.1. El Comité espera poder contribuir de manera proactiva a este estudio, gracias a su experiencia y a sus relaciones con la sociedad civil organizada en diferentes niveles, incluido el nivel nacional, y, si fuera necesario, integrando en el estudio sus estructuras y un grupo de expertos, seleccionados no solamente entre sus miembros.

4.7. En cuanto a la pregunta 7b, el CESE considera que la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación y su correspondiente proceso de intercambio de información ya contienen los elementos que permitirán una correcta aplicación de los principios jurídicos que en ella se introducen y, por otra, son suficientemente complejos como para no añadir otros instrumentos, aunque sea con carácter voluntario. En lo referente al comercio de los derechos de emisión, parece prematuro debatir esta cuestión en la fase actual de aplicación de la Directiva. Resulta imprescindible, sin embargo, garantizar el rigor del sistema de vigilancia y control y evitar así graves consecuencias para el medio ambiente a nivel local.

Bruselas, 10 de diciembre 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 sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas»**

(COM(2003) 319 final — 2003/0107 (COD))

(2004/C 80/10)

El 20 de junio de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 31 votos a favor, 1 voto en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Durante estos últimos años se han producido diversas catástrofes medioambientales y accidentes mineros de gran envergadura que ponen de relieve la necesidad de elaborar una política comunitaria coherente destinada a prevenir tales catástrofes.

1.2. El vertido tóxico que afectó al coto de Doñana (España) en 1998 y los vertidos de cianuro en Baia Mare que contaminaron todo el Danubio no son más que dos de los ejemplos más recientes de desastres ecológicos causados por accidentes vinculados al vertido de residuos procedentes de balsas inestables que almacenan lodos húmedos de origen minero.

1.3. Si no se gestionan convenientemente, los residuos de las industrias extractivas (minas y canteras), a causa de su composición, su volumen o su almacenamiento, pueden constituir una seria amenaza para el medio ambiente y la salud.

1.4. Los residuos de las industrias extractivas constituyen uno de los flujos de residuos más importantes en la UE, y representan alrededor del 29 % de la cantidad total de los residuos producidos, con un volumen anual de 400 millones de toneladas.

1.5. Los residuos de las industrias extractivas están sujetos a las disposiciones generales que establece la Directiva marco relativa a los residuos (75/442/CEE) y las instalaciones de eliminación de residuos de las industrias extractivas están cubiertas por la Directiva relativa al vertido de residuos (1999/31/CE). Están incluidos en el ámbito de aplicación de diversas directivas relativas a los residuos mineros, en particular, las siguientes:

- Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (Directiva marco de residuos),
- Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (Directiva de vertidos),
- Directiva 96/61/CEE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y control integrados de la contaminación (Directiva IPPC),

- Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva Seveso II),
- Directiva 85/337/CEE del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 (Directiva EIA).

Estas directivas se examinan en la exposición de motivos. El análisis pone de manifiesto que las disposiciones jurídicas que contienen no solucionan de manera conveniente los problemas de la gestión de los residuos de las industrias extractivas.

## 2. Contenido esencial de la propuesta de la Comisión

2.1. Además de la Directiva Seveso II revisada, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes industriales graves, y el documento sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), que cubren la gestión de las escombreras y roca estéril, la propuesta de la Comisión tiene por objeto garantizar una buena gestión de los residuos de las industrias extractivas en el conjunto de la UE.

2.2. La propuesta tiene por objeto, en particular, mejorar los métodos de gestión de los residuos de las industrias extractivas, estableciendo unos requisitos mínimos y abordando los riesgos para el medio ambiente y la salud que se derivan de las operaciones de tratamiento y eliminación de estos residuos.

2.3. El ámbito de aplicación de la propuesta incluye los residuos de todas las ramas del sector de las industrias extractivas y se refiere principalmente a los aspectos operativos de la gestión de los residuos, la prevención de la contaminación del agua y el suelo y la estabilidad de las instalaciones de gestión de los residuos (y, en particular, de las balsas de residuos).

2.4. La propuesta enumera las condiciones que rigen la expedición de las licencias de explotación con el fin de garantizar que se aplican de modo suficiente las medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la seguridad en la autorización de las instalaciones de gestión de los residuos. Por ejemplo:

- a) Los residuos deben clasificarse antes de su eliminación;
- b) Las entidades explotadoras deben elaborar planes de cierre de las instalaciones de gestión de residuos que formen parte íntegra del plan global de explotación;
- c) Es esencial un control eficaz tanto durante la explotación como en el mantenimiento posterior al cierre.

2.5. La propuesta prevé la obligación de proporcionar un nivel adecuado de seguridad financiera con el fin de reforzar el principio de «quien contamina, paga» y garantizar la disponibilidad de fondos suficientes para la rehabilitación satisfactoria de las instalaciones de gestión de residuos después de su cierre, por ejemplo, en caso de liquidación forzosa de una empresa.

2.6. Dado que hay numerosas cuestiones relativas a los residuos de las industrias extractivas que ya están sujetas a una normativa en la mayoría de los Estados miembros, la propuesta tiene por objeto definir los requisitos mínimos en la UE con el fin de establecer normas para la gestión de este sector en igualdad de condiciones.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos realizados por la Comisión para definir los requisitos a escala comunitaria relativos a la gestión segura y sostenible de los residuos de las industrias extractivas y conviene en que la rotura de diques o el desmoronamiento de pilas de escombreras puede tener repercusiones graves sobre el medio ambiente y la salud y la seguridad.

3.2. El CESE destaca que las industrias extractivas se establecen generalmente en regiones que requieren una recuperación industrial y llama por lo tanto la atención de la Comisión sobre los peligros de establecer normas más estrictas que podrían debilitar aún más a un sector económico ya de por sí debilitado. Por lo tanto, el Comité invita a la Comisión a evaluar el impacto en el empleo no sólo en cuanto a las dificultades adicionales, sino también en cuanto a las necesidades que genera la explotación y el mantenimiento de las instalaciones de gestión de residuos. La Directiva de vertidos hace hincapié especialmente en la necesidad de formar convenientemente al personal de las entidades explotadoras en los procedimientos de cierre y de mantenimiento posterior. El Comité insta a que se incluyan las disposiciones correspondientes en la propuesta, en consonancia con las características de los emplazamientos afectados.

3.3. El CESE se felicita de que la propuesta examine los riesgos que los accidentes en los que intervienen residuos mineros pueden entrañar no sólo para el medio ambiente y la salud, sino también para el tejido económico y social. En este sentido, el Comité considera que la propuesta es coherente en relación con los tres pilares del desarrollo sostenible <sup>(1)</sup>.

3.4. Si bien acoge favorablemente la presente propuesta, el CESE considera, no obstante, que la Comisión debería evaluar las razones por las cuales la legislación de la UE vigente en el ámbito de los residuos no ha conseguido evitar la contaminación generada por las balsas de residuos y por las actividades de extracción de minerales metálicos en general. El Comité acoge favorablemente esta propuesta, que constituye un instrumento complementario específico, y confía en que impida que vuelvan a producirse los mismos errores en la UE ampliada.

3.5. El CESE opina asimismo que el marco legislativo relativo a la gestión de los residuos procedentes de las industrias extractivas debería también tener en cuenta las medidas pertinentes de la legislación medioambiental comunitaria sobre la protección del agua y la responsabilidad medioambiental, incluidas las normas vinculantes sobre la responsabilidad de los «daños a la biodiversidad» en todas las actividades.

3.6. El CESE acoge favorablemente la presente propuesta, que consolida jurídicamente una mejor protección y define las responsabilidades de las entidades explotadoras y las autoridades públicas.

3.7. El CESE considera que el análisis de la conformidad de la propuesta de Directiva con otros actos comunitarios debería constituir una parte importante de la misma. La inclusión en el artículo 3 de la propuesta de las mismas definiciones utilizadas en la Directiva del Consejo 75/442/CEE de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos (Directiva marco de residuos) y en otros actos de la UE permite suponer que la Comisión ha velado por mantener la coherencia. En principio, parece que todas las situaciones relacionadas con residuos o su tratamiento en que intervengan las industrias extractivas quedarán cubiertas por la legislación comunitaria una vez se apruebe esta propuesta de Directiva. Sin embargo, parece también que las disposiciones aplicables y los ámbitos de aplicación en lo que respecta a los residuos procedentes de las industrias extractivas están dispersos en distintos instrumentos, por ejemplo:

- Directiva marco de residuos 75/442/CEE;
- Directiva «Seveso II» 96/82/CE, modificada con respecto a los tratamientos químicos y térmicos [artículo 4, letras e) y f)];

<sup>(1)</sup> La Comisión llevó a cabo en octubre de 2001 un estudio sobre los costes derivados de la mejora de la gestión de los residuos de las industrias extractivas (*«Costs of Improving the Management of Mining Waste»*), elaborado por el Grupo Symonds, antes de la entrada en vigor de las disposiciones de la Directiva sobre vertidos.

- Directiva relativa al vertido de residuos 1999/31/CE, con respecto a los residuos inertes (ámbito de aplicación, artículo 3.2, guiones 2 y 4).

Por consiguiente, el CESE considera que el análisis de la conformidad de la propuesta de Directiva con los otros actos de la UE debería constituir una parte más importante y más definida de la Directiva en lo que respecta al transporte<sup>(1)</sup> y los plazos de almacenamiento<sup>(2)</sup>. Además, la propuesta debería incluir los residuos almacenados durante breves períodos pero que se acumulan con el tiempo en un mismo emplazamiento.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. Aunque reconoce que los Derechos nacionales se articulan de modo diferente según los países, ya que algunos «códigos mineros» han evolucionado históricamente en torno al concepto de que las extracciones mineras tienen una importancia estratégica para el país (carbón, petróleo, etc.) y otros se han basado en la legislación medioambiental, el CESE observa que deliberadamente se ha omitido efectuar una distinción entre las minas a cielo abierto y las minas subterráneas. Sin embargo, el Comité desea una definición más clara de las tierras vegetales y de recubrimiento destinadas a ser reutilizadas y desea que se consideren como no residuos. El Comité toma nota de la explicación de la Comisión de que no desea reconsiderar las definiciones recogidas en la Directiva marco de residuos y en la Directiva de vertidos y comprende que, dado que las tierras vegetales y de recubrimiento no están destinadas a la eliminación sino a la reutilización, no están definidas como residuos en la propuesta de Directiva, ya que la definición de residuo es una definición «funcional» y no una definición «física o química»<sup>(3)</sup>.

4.2. Según el artículo 2 de la propuesta (Ámbito de aplicación), se excluyen del ámbito de aplicación de la presente

Directiva, entre otros, «los residuos generados en emplazamientos de extracción o tratamiento y transportados a otra ubicación para su vertido en superficie o enterrados». El CESE expresa sus reservas sobre esta solución. La cuestión que se plantea es: ¿qué argumentos sostienen la tesis de que residuos de la misma naturaleza no estén sujetos a las mismas disposiciones jurídicas por el único hecho de que se transportan a otro emplazamiento?

4.3. El CESE está de acuerdo con la propuesta del artículo 5 de la Directiva de que las entidades explotadoras de las industrias extractivas elaboren planes apropiados de gestión de residuos para el tratamiento, la recuperación y la eliminación de los residuos de extracción, pero subraya la importancia de garantizar que la elaboración y la aplicación de dichos planes estén controladas regularmente por las autoridades competentes en los Estados miembros. Este control eficaz es esencial para la aplicación con éxito de la Directiva.

4.4. El Comité propone que artículo 6.2 prevea la inclusión del cierre y del mantenimiento posterior en los requisitos para la prevención de accidentes graves e información. Esto sería coherente con el enfoque global de la Directiva propuesta.

4.5. Aunque apoye los objetivos contemplados en el artículo 7 de la propuesta, que se refiere a las condiciones para la obtención de una autorización que se exigen a las instalaciones de gestión de residuos, el CESE pide a la Comisión que indique a los Estados miembros los riesgos que entraña una aplicación demasiado arbitraria o burocrática de este artículo. La Comisión debería tener en cuenta las consecuencias en términos económicos y de empleo del cierre de instalaciones de gestión de residuos en caso de infracciones menores de las condiciones de autorización.

<sup>(1)</sup> DO C 149 de 21.6.2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas».

<sup>(2)</sup> Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999. Se excluye de la definición de vertidos:

- las instalaciones en las cuales se descargan los residuos para poder prepararlos para su transporte posterior a otro lugar para su valorización, tratamiento o eliminación;
- el almacenamiento de residuos anterior a la valorización o tratamiento por un período inferior a tres años como norma general; o
- el almacenamiento de residuos anterior a la eliminación por un período inferior a un año.

<sup>(3)</sup> La definición que se tiene en cuenta en la presente propuesta es la misma que la de la Directiva marco relativa a los residuos, Directiva 75/442/CEE de 15 de julio de 1975, que se basa en la noción de «desprenderse», tal como se establece en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta) de 11 de septiembre de 2003; AvestaPolarit Chrome Oy. Solicitud de decisión prejudicial del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal supremo administrativo) de Finlandia; C-114/01.

4.6. El CESE insiste en que es necesario el apoyo de más ciudadanos que viven en las inmediaciones para la aplicación de los objetivos de la política comunitaria sobre medio ambiente. Aunque la propuesta de Directiva se destine a la prevención de los accidentes más graves, conviene destacar que la gestión de los residuos de las industrias extractivas, tanto en los actuales como en los futuros Estados miembros, tiene amplias repercusiones. Se trata en particular de las preocupaciones sociales de los trabajadores expuestos a los residuos, de los habitantes que viven en las inmediaciones, de las poblaciones de las regiones en cuestión, y de las poblaciones más distantes a causa de la acción posible de los residuos sobre el aire, los suelos y el agua. El Comité tiene en cuenta el deseo de la Comisión de garantizar una gestión integrada, y a tal efecto, opina que la Directiva debería prever explícitamente una consulta formal de las ONG que trabajen en favor de la protección del medio ambiente que se considere que «tienen un interés», conforme al apartado 5 del artículo 2 del Convenio de Aarhus, aprobado el 25 de junio de 1998 y firmado por la Comunidad Europea, así como por los interlocutores sociales y las organizaciones de trabajadores en particular.

4.7. El CESE toma nota de la intención de la Comisión de establecer en el artículo 10 determinadas medidas relacionadas con la reubicación de residuos en los huecos de excavación, pero opina que las medidas mencionadas en este artículo deberían ampliarse para garantizar que las entidades explotadoras proporcionen a las autoridades competentes de los Estados miembros información sobre:

- la composición de los huecos excavados (superficiales o subterráneos);
- la cantidad y calidad de las aguas almacenadas en los huecos excavados durante el trabajo (últimos dos años como mínimo);
- las previsiones de las ubicaciones, cantidad e impacto de los futuros vertidos contaminantes de los huecos excavados a las aguas superficiales y subterráneas, y los planes de mitigación/paliación de dichos vertidos;
- propuestas sobre el control del proceso de inundación de los huecos, para garantizar un sistema de alerta temprana que detecte la necesidad de adoptar las medidas de mitigación anteriormente señaladas.

4.8. El CESE señala que en los trabajos preparatorios de la Comisión para la elaboración y adopción de la propuesta se había incluido el requisito de que los Estados miembros elaborasen un inventario público exhaustivo de las minas y canteras abandonadas, pero que este requisito se ha suprimido

de la propuesta, dada la complejidad añadida que plantea la adhesión de 10 nuevos Estados miembros a la UE en 2004 y la necesidad de una investigación en profundidad y una evaluación de impacto económico para poner en práctica este requisito de modo viable. Aunque el artículo 19 de la propuesta obliga a los Estados miembros a garantizar que haya un intercambio apropiado de información técnica y científica entre los Estados miembros con vistas a desarrollar metodologías relativas a la elaboración de inventarios de instalaciones de residuos cerradas y a la rehabilitación de las instalaciones cerradas, el Comité no tiene la convicción de que este enfoque sea suficiente.

4.9. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a establecer urgentemente una lista provisional de minas y canteras de extracción abandonadas que puedan causar daños al medio ambiente o a la salud. Esta lista debería aplicarse también a los diez nuevos Estados miembros y no debería retrasarse por tener en cuenta complejidades metodológicas.

4.10. El Comité señala que el requisito establecido en el artículo 14 de que de las autoridades competentes de los Estados miembros exijan una garantía financiera, no menciona específicamente a quién se le exige tal garantía. Aunque plantear esta exigencia a una instalación de residuos específica ayudaría a poner en práctica el principio de «quien contamina, paga», la Comisión debe detallar con más exactitud la capacidad de las compañías para cumplir esta exigencia y el impacto que puede tener sobre las primas de los seguros.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

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

**Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Política de Productos Integrada — Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental»**

(COM(2003) 302 final)

(2004/C 80/11)

El 18 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 comunicación 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 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Adams).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 81 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comunicación sobre Política de Productos Integrada (PPI) es una de las iniciativas coordinadas de la Comisión que comienza a abordar la cuestión de la sostenibilidad en la producción y el consumo. En este caso, con especial referencia a la planificación del ciclo de vida de los productos y a la reducción de los residuos y del impacto medioambiental negativo. Forma parte de una estrategia más general en la que la Unión Europea reconoce que la producción y el consumo no sostenibles son factores que contribuyen a la degradación medioambiental y a la desigualdad global.

1.2. La Unión Europea tiene un firme compromiso con el desarrollo sostenible, como ha podido comprobarse en numerosas declaraciones y estrategias que han precedido y respaldado la Declaración de Johannesburgo nacida de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en 2002. En ella se definía la responsabilidad colectiva de alcanzar los objetivos de erradicación de la pobreza, cambiar las pautas de consumo y producción y proteger y gestionar los recursos naturales para el desarrollo económico y social. La Comisión también había aprobado un informe presentado en marzo de 2002 sobre La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible<sup>(1)</sup> y una Comunicación sobre Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental<sup>(2)</sup>, así como, más recientemente, la Comunicación Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales<sup>(3)</sup>.

1.3. La Comunicación sobre Política de Productos Integrada (PPI) viene impulsada por el compromiso de la Comisión con el desarrollo sostenible y por el reconocimiento de que la PPI representa un importante elemento de las futuras estrategias

sobre la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención y el reciclado de residuos, y de que, más en general, tiene que contribuir al desarrollo sostenible y, como tal, cumple el doble objetivo de proteger el medio ambiente y de ayudar a erradicar la pobreza del mundo.

1.4. La Comunicación se hace eco de la necesidad de que la política de productos tenga una dimensión medioambiental porque una mayor renta disponible en Europa implica el aumento de la cantidad total de productos de la UE. Al propio tiempo, es preciso tener presente la realidad global de la pobreza, puesto que la PPI es un aspecto importante que puede contribuir a que la UE cumpla su compromiso con el desarrollo global sostenible. El 40 % más pobre de la población mundial representa tan sólo el 11 % del consumo mundial, mientras que el 15 % más rico supone el 56 %. El aumento de la importación de recursos contribuye también a trasladar la carga medioambiental de los países consumidores a los exportadores. En la actualidad, las importaciones constituyen casi el 40 % del total de necesidades de materiales de la UE y su crecimiento ha sido especialmente rápido en los años noventa<sup>(4)</sup>.

1.4.1. La pobreza, la degradación del medio ambiente y la desesperanza que generan no sólo son moralmente inaceptables, sino que constituyen los ingredientes de la desestabilización de los países, incluso de regiones enteras. Entre la diversidad de causas y efectos de la pobreza, la producción y el consumo no sostenibles resultan especialmente pertinentes respecto a las cuestiones y los problemas que intenta resolver la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

1.5. La UE ha insistido para que el consumo y la producción sostenible se incluyeran en las primeras fases del Plan de Aplicación de Johannesburgo: la decisión de no discutirlos hasta 2010/2011 indica que existe un problema crucial. Los

(1) COM(2002) 122 final.

(2) COM(2003) 131 final.

(3) COM(2003) 572 final.

(4) Véase El medio ambiente en Europa: tercera evaluación, Agencia Europea del Medio Ambiente, mayo de 2003.

países con economías de desarrollo recientes tienen el temor de que la sostenibilidad suponga restringir el crecimiento económico, mientras que muchas economías desarrolladas tienen pautas de producción y consumo que precisan grandes ajustes para hacerse sostenibles. Para alcanzar la meta del desarrollo sostenible de un modo que responda a las distintas necesidades del mundo en desarrollo y desarrollado, la actividad económica deberá tener más en cuenta los criterios y los indicadores del desarrollo sostenible. Esto puede implicar fomentar un desarrollo económico que se acerque más explícitamente a valores humanos como el desarrollo personal y la calidad de vida, la participación en la sociedad, la democracia y la justicia y la supervisión de los resultados económicos en referencia a tales metas, evitando al mismo tiempo los costes innecesarios que puedan estorbar el desarrollo económico y la prosperidad.

1.6. El CESE ha procurado, siempre que ello era pertinente, aplicar con coherencia y energía en sus dictámenes los principios que conducen al desarrollo sostenible. En particular, ha apoyado los objetivos del desarrollo sostenible en sus dictámenes relativos a la propuesta de la Comisión sobre residuos de envases<sup>(1)</sup>; a la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)<sup>(2)</sup>; a la Comunicación de la Comisión relativa a la reestructuración de la industria pesquera de la UE<sup>(3)</sup>; a la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea<sup>(3)</sup>; y en su Dictamen de iniciativa sobre la estrategia de Lisboa y el desarrollo sostenible<sup>(4)</sup>.

1.7. Es urgente reducir los impactos medioambientales negativos de los productos y servicios durante su ciclo de vida, puesto que la Tierra no puede absorber la contaminación y proporcionar recursos naturales ilimitadamente: éste es el centro de atención de la Comunicación de la Comisión sobre la Política de Productos Integrada (PPI). Es preciso tomar en consideración el ciclo completo de vida de los productos y servicios, impidiendo la simple transferencia del impacto medioambiental negativo de una fase del ciclo de vida a otra. Sin embargo, este enfoque implica un cambio en la percepción de las empresas y de la actuación de los consumidores en Europa y en todas las economías desarrolladas.

1.7.1. El principal desafío es asegurar al mismo tiempo la protección medioambiental y el desarrollo económico y social, influenciados significativamente por la producción y el consumo de los productos. Al añadir instrumentos basados en el mercado (*market based*) a los tradicionales de imperativo y control (*command and control*), la PPI proporciona nuevas soluciones y posibilita conseguir un desarrollo sostenible.

<sup>(1)</sup> DO C 221 de 17.9.2002, pp. 31-36.

<sup>(2)</sup> DO C 367 de 20.12.2000, p. 33.

<sup>(3)</sup> DO C 208 de 3.9.2003.

<sup>(4)</sup> DO C 95 de 23.4.2003, p. 54.

1.8. La experiencia ha demostrado que en los países europeos se han logrado ciertos avances en el uso eficaz de los recursos naturales que han contribuido a estabilizar la cantidad de materias primas empleadas en relación con el crecimiento económico. Pese a ello, las reducciones no son absolutas<sup>(5)</sup>. Esto supone que la carga medioambiental debida a la utilización de recursos sigue siendo elevada y, en algunos países, un descenso absoluto indica que la decisión de seguir actuando como siempre no produce una menor utilización de los recursos. Por otra parte, con la llegada de diez nuevos Estados miembros a la UE es probable que la tendencia sea a aumentar los flujos, pues intentarán lograr la misma riqueza en materiales y productos<sup>(6)</sup>.

1.9. Pese a lo logrado en la reducción al mínimo del impacto medioambiental y a los esfuerzos para reducir las diferencias económicas entre países ricos y pobres, las pautas actuales de producción y consumo en el mundo desarrollado contribuyen a incrementar el impacto medioambiental global y constituyen uno de los factores que reducen la capacidad de los países más ricos para acortar distancias en cuanto al desarrollo. Para que los países industrializados reduzcan significativamente su impacto medioambiental, contribuyan al desarrollo sostenible y cumplan su papel en los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos por la ONU, es precisa una estrategia para el desarrollo sostenible que pueda aplicarse de forma coherente en todos los ámbitos económicos con el respaldo de los gobiernos y otras entidades institucionales.

1.10. Esta idea se recoge en la Comunicación sobre PPI, donde se afirma que «el problema es cómo combinar la mejora del bienestar y los estilos de vida (a menudo influidos directamente por los productos) con la protección del medio ambiente». Por tanto, la PPI es parte fundamental de la estrategia para la sostenibilidad. Asimismo está desarrollándose una estrategia para el uso sostenible de los recursos naturales, una estrategia temática para los residuos, que insiste más en evitarlos<sup>(7)</sup>, promoviendo la contratación ecológica y fomentando las tecnologías que no dañen el medio ambiente<sup>(8)</sup>. Lo que aún no está debidamente recogido en la serie de iniciativas estratégicas de la Comisión para el desarrollo sostenible es la cuestión más espinosa: cómo modificar nuestra conducta para lograr unas pautas de producción y consumo más sostenibles.

<sup>(5)</sup> «Resource use in European countries — an estimate of materials and waste streams in the Community, including imports and exports using the instrument of material flow analysis, March 2003 — ETCWMF and EEA» (Utilización de recursos en los países europeos — Una estimación de los flujos de materiales y residuos en la Comunidad, incluyendo importaciones y exportaciones mediante el uso del análisis del flujo de materiales. Marzo de 2003. Centro temático europeo para los flujos de residuos y de materiales y AEMA).

<sup>(6)</sup> El tercer informe medioambiental de la AEMA (op. cit.) señala que los nuevos Estados miembros de la UE tendrán dificultades para no alcanzar unas cifras insostenibles, por elevadas, de volumen de materiales utilizados.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 301 final.

<sup>(8)</sup> COM(2003) 131 final.

1.11. En consecuencia, el presente Dictamen, aunque se ocupa directamente de la Comunicación sobre PPI de la Comisión, sugiere también que debe encontrarse una contrapartida esencial, sin la cual no puede resultar eficaz esta estrategia. Para ello deberá contarse con la cooperación activa entre las distintas partes interesadas: la industria, el comercio, el sector servicios, las ONG que se ocupan de cuestiones medioambientales, los consumidores y los gobiernos. El CESE, en su calidad de representante de la sociedad civil, está convencido de que también es necesario determinar los elementos clave para fomentar una respuesta positiva a la sostenibilidad.

1.12. La participación de las empresas y de los otros agentes implicados citados supone, por una parte, una política coherente de información —en particular, en relación con los instrumentos que han de permitir promover la mejora medioambiental a lo largo de toda la cadena productiva y del ciclo de vida completo de los productos— y, por otra parte, una estrategia para introducir la innovación, elaborar opciones de éxito seguro (*win-win options*), adoptar las mejores prácticas y aprovechar las oportunidades que éstas ofrecen.

## 2. Síntesis de la Comunicación

2.1. La PPI pretende apoyar el desarrollo sostenible reduciendo el impacto medioambiental negativo de los productos a lo largo de su ciclo de vida, desde su fabricación hasta su eliminación. El ciclo de vida de un producto con frecuencia es largo y complejo. Abarca todos los aspectos, desde la extracción de los recursos naturales hasta su eliminación como residuo, pasando por el diseño, fabricación, montaje, comercialización, distribución, venta y utilización. Al mismo tiempo afecta a muchos grupos distintos, como los diseñadores, la industria, mayoristas, importadores, minoristas, el sector servicios, el personal de ventas y los consumidores. La PPI intenta estimular cada una de estas fases a fin de mejorar su rendimiento medioambiental.

2.2. Se considera que al haber una gran variedad de productos y grupos no es posible contar con una única medida política que lo abarque todo. Se propone por ello toda una serie de herramientas —voluntarias y obligatorias— para alcanzar este objetivo, como instrumentos económicos, prohibición de sustancias, acuerdos voluntarios, etiquetas ecológicas y directrices para el diseño de los productos.

2.3. Se presta especial atención a dos medidas capaces de estimular la mejora continua del rendimiento medioambiental de los productos:

- establecer las condiciones generales para la mejora continua desde el punto de vista medioambiental de todos los productos durante las fases de producción, uso y eliminación de su ciclo de vida;

- hacer hincapié en los productos con el mayor potencial de mejora medioambiental.

2.4. Estas medidas deben aplicarse respetando los principios de la PPI, como son el concepto de ciclo de vida, la participación de las partes interesadas y la mejora continua.

## 3. Observaciones generales

3.1. La Comunicación sobre PPI surge a raíz del Libro Verde de la Comisión de febrero de 2001, que puso en marcha un amplio proceso de consulta sobre este tema a los sectores interesados. El CESE aprobó un dictamen sobre el Libro Verde en julio de 2001 (¹).

3.2. En ese dictamen, el CESE, aun valorando las intenciones de la PPI, destacaba las siguientes preocupaciones ante el enfoque que se propugnaba:

- a) dependencia de instrumentos fiscales generales que siempre han generado controversia en el ámbito medioambiental y han resultado ineficaces a la hora de reducir sustancialmente el impacto medioambiental de las actividades de producción;
- b) confianza excesiva en diversos procesos para el etiquetado ecológico para convencer a los consumidores y a las empresas (²);
- c) falta de reconocimiento del valor de las campañas de educación de los consumidores;
- d) no se concedía suficiente importancia al hecho de que la adopción de medidas tan esenciales como el análisis del ciclo de vida y el diseño ecológico exigen grandes esfuerzos económicos, de gestión y legislativos;
- e) la necesidad de una acción más decidida para la promoción de políticas en apoyo de la investigación y la innovación adaptadas a las PYME, especialmente centradas en la difusión de información y en la elaboración de procesos innovadores para desarrollar productos más ecológicos.

3.3. En la parte positiva, la Comunicación derivada del Libro Verde efectivamente ahora destina ciertos recursos a la metodología para la selección de productos y los proyectos piloto de producción. Propone crear grupos de trabajo gestionados por la Comisión y diversos mecanismos de supervisión y se compromete asimismo a:

- a) desarrollar indicadores de la PPI para evaluar las mejoras medioambientales;

(¹) DO C 260 de 17.9.2001, pp. 35-38.

(²) Punto 3.2.4, CESE 776/97, DO C 296 de 29.9.1997, p. 77.

- b) crear un marco para la mejora medioambiental continua, incluido el examen de la eficacia de los instrumentos políticos existentes;
- c) promover la aplicación del concepto de ciclo de vida fomentando en la UE los proyectos piloto voluntarios para productos concretos, con vistas a demostrar cómo puede funcionar la PPI y acumular experiencias al respecto, incluyendo, además, otras actividades de investigación y desarrollo;
- d) exigir a los Estados miembros que informen de la aplicación de la PPI;
- e) insistir en la importancia de informar a los consumidores a través del etiquetado y otras medidas, teniendo presente que se han acostumbrado a utilizar la información sobre la producción como ayuda para tomar decisiones mejor informadas cuando adquieren productos;
- f) trabajar en los aspectos positivos del mercado para establecer incentivos al abastecimiento y la innovación;
- g) pedir a los Estados miembros que redacten planes de acción para una contratación pública más ecológica y para aclarar el ámbito en que deben aplicar criterios de sostenibilidad las autoridades públicas, en especial cuando también son proveedores de servicios,

3.4. La Comunicación sobre la PPI describe en esencia un proceso más amplio que se desarrollará en combinación con otras iniciativas diseñadas para alcanzar el desarrollo sostenible en general y para reducir la utilización de recursos y, más concretamente, el impacto medioambiental de los residuos. Sin embargo, podría haberse reconocido más la necesidad de un consenso social, basado en un conocimiento más profundo, y de la capacidad de atracción del mercado (tanto consumidores como fabricantes) y la necesidad absoluta de un liderazgo político coordinado con una estrategia completa que permita utilizar eficazmente las acciones positivas enumeradas en el punto 3.3.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de establecer proyectos piloto para estudiar un modo de actuación que constituya la base de nuevas sugerencias para establecer medidas orientadas al desarrollo sostenible, pero también señala que, puesto que son voluntarios, no siempre quedarán incluidos los ámbitos necesarios para el éxito de la PPI. Los avances en la aplicación práctica de los distintos aspectos de la PPI no deben depender sólo de los resultados de estos proyectos piloto voluntarios.

4.1.1. Al mismo tiempo, los análisis de los beneficios y el coste social y las evaluaciones del impacto medioambiental de las opciones políticas alternativas deben constituir la base para garantizar la adopción y la aplicación de las políticas más eficaces. Por otra parte, tales análisis deberían incluir también una valoración de las consecuencias para la libre circulación de mercancías en el mercado interior.

4.2. Si bien el CESE comprende que no es posible redactar de nuevo ni modificar la Comunicación de la Comisión, insta a ésta a estudiar los siguientes puntos para posteriores estrategias o acciones políticas encaminadas a desarrollar la futura estrategia de PPI:

- a) una introducción más completa de la importancia de la PPI para cumplir los compromisos específicos derivados del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y demás programas políticos afines, en particular el reconocimiento de los objetivos comunitarios en medio ambiente y sanidad dentro de los marcos políticos actuales;
- b) una indicación inequívoca de la dirección y escala de las innovaciones necesarias en el futuro;
- c) el compromiso de desarrollar la opción política más apropiada y eficaz partiendo de la diversidad de instrumentos políticos mencionados en el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE. Tal compromiso debería incluir:
  - i) establecer objetivos y metas medioambientales claros, basados en las políticas y estrategias actuales, como el protocolo de Kioto, la Directiva marco comunitaria sobre calidad del aire, la futura estrategia para la prevención de residuos, las estrategias para reciclado y recursos y las listas que limitan el uso de sustancias químicas (como OSPAR o el Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes);
  - ii) establecer el calendario, el ámbito (qué productos y funciones), indicadores, una evaluación y un sistema de información;
  - iii) constituir un comité directivo y grupos de trabajo para instrumentos de PPI específicos;
  - iv) establecer normas y estructuras para la participación equilibrada de los sectores interesados en el aspecto de la dirección, en los grupos de trabajo y en cualesquiera otras iniciativas relacionadas con los productos;

- v) integrar las metas y objetivos de la PPI en los procesos de adjudicación pública para bienes y servicios;
- vi) aprovechar los conocimientos científicos existentes para establecer prioridades sobre sustancias nocivas a la hora de decidir sobre la creación de una legislación para productos determinados con requisitos mínimos para aquéllos con mayor impacto medioambiental y siempre en relación con las cuestiones del análisis y la definición;
- vii) llevar la integración del concepto de ciclo de vida del producto y de diseño ecológico a todos los productores mediante la mejora continua, con objetivos marcados de forma externa e independiente y puntos de referencia que sirvan de comparación;
- viii) preparar los recursos necesarios para proporcionar a los productores, a los responsables políticos y de las normas una información técnica independiente, como datos sobre el ciclo de vida de los productos y comparaciones entre productos (mejores técnicas existentes, etc.);
- ix) prever posibles iniciativas derivadas, como el marco para el diseño ecológico de productos que utilizan energía<sup>(1)</sup>, a fin de evitar la existencia de metodologías demasiado divergentes;
- x) compromiso para aumentar la disponibilidad de datos completos sobre el ciclo de vida de productos prioritarios y buscar la normalización de los formatos en que se presentan esos datos;
- xi) respaldo concreto a los instrumentos económicos;
- xii) no obstante la necesidad de equilibrio entre la evaluación del impacto económico y la protección del medio ambiente, así como entre las responsabilidades de los productores y las de los consumidores, es precisa una guía clara que anime a ambos grupos a apoyar un proceso más sostenible para los productos durante todo su ciclo de vida, desde su concepción hasta su eliminación;
- xiii) reconocer la necesidad de crear recursos eficaces y adaptados, como una PPI o un centro para las evaluaciones comparativas y elaboración de «instrumentos de información al consumidor» apropiados, como las redes comunitarias para pruebas ecológicas;
- xiv) reconocer que el uso eficaz de la PPI para reducir al mínimo el impacto medioambiental y la utilización de recursos exigirá un marco más claro en el que se agrupen todas las iniciativas actuales y la capacidad para crear nuevos temas políticos generales, como fomentar la concienciación del consumidor y lograr el consenso de la sociedad para el desarrollo sostenible;
- xv) reconocer que, a largo plazo, pueden ser necesarias otras acciones para ajustar progresivamente la actividad económica en función de las pautas de sostenibilidad acordadas;
- xvi) reconocer los problemas especiales de investigación a que se enfrentan las PYME, el coste de aplicar las iniciativas de la PPI y la necesidad de dar una ayuda práctica a las pequeñas empresas de los sectores industrial y servicios que se comprometan a emplear metodologías sostenibles.
- xvii) promover la investigación pluridisciplinaria a fin de determinar los desafíos y las oportunidades de una producción y un consumo sostenibles;
- xviii) promover el papel de la investigación para determinar los conocimientos científicos sobre el impacto medioambiental de diversos productos y proporcionar una base sólida para el desarrollo de tecnologías, productos y servicios ecocompatibles.

## 5. Resumen

5.1. En opinión del CESE, la sociedad civil reconoce la necesidad de una política equilibrada y atenta al medio ambiente para crear unas pautas de producción y consumo más sostenibles. El CESE considera que esta Comunicación es el punto de partida. La PPI puede suponer una importante contribución al desarrollo sostenible y a la aplicación de las prioridades de la UE en cuanto a protección del medio ambiente, pero podría complementarse con un enfoque más claro y detallado, según lo expuesto más arriba.

<sup>(1)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo, COM(2003) 453 final.

5.2. El CESE considera que la sociedad civil está cobrando conciencia paulatinamente de la necesidad de modificar sustancialmente el propio modelo, a favor de unas formas de producción y consumo genuinamente sostenibles, aun cuando no exista la disponibilidad para aceptar, en el plano personal, modificaciones coherentes de comportamientos y estilos de vida. Para apoyar esta idea es preciso trasladar nuevas prioridades al mercado y establecer una colaboración entre consumidores y productores. Los consumidores esperan que la industria y el gobierno den el primer paso: la industria necesita la garantía del respaldo de los consumidores y unos incentivos de mercado apropiados; los gobiernos se vuelven a la sociedad

civil esperando su mandato para las nuevas iniciativas de sostenibilidad. El CESE insta a la Comisión a aumentar los esfuerzos para conseguir una estrategia de sostenibilidad para un mundo en el que una producción y un consumo insostenibles pueden convertirse en dos de las grandes causas de degradación del medio ambiente<sup>(1)</sup> (<sup>2</sup>).

(<sup>1</sup>) Conclusión de Green Choice: What Choice?, programa de investigación del National Consumer Council del Reino Unido, publicado en julio de 2003.

(<sup>2</sup>) Policies for Sustainable Consumption, septiembre de 2003, Comisión de Desarrollo Sostenible del Reino Unido.

Bruselas, 10 de diciembre 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 aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes»**

(COM(2003) 467 final — 2003/0181 (COD))

(2004/C 80/12)

El 9 de septiembre 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Donelly).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 88/344/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

1.2. El Comité considera muy útil tener todos los textos integrados en una Directiva. En el contexto de «La Europa de los ciudadanos», el Comité, junto con la Comisión, concede gran importancia a la simplificación y claridad del Derecho comunitario, que de esta forma resulta más accesible y comprensible para el ciudadano, brindándole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

Se ha asegurado que esta compilación de normas no contiene variación material alguna, sirviendo sólo al propósito de presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité manifiesta su total apoyo a este objetivo y, teniendo en cuenta dichas garantías, acoge la propuesta favorablemente.

Bruselas, 10 de diciembre 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 que modifica el Reglamento (CEE) nº 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo»**

(COM(2003) 562 final — 2003/0216 (CNS))

(2004/C 80/13)

El 7 de octubre de 2003, de conformidad con el párrafo tercero del 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.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de octubre de 2003.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Kienle y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El lúpulo, que se cultiva actualmente en ocho Estados miembros de la Unión Europea, es un cultivo tradicionalmente muy orientado a la exportación y a los mercados mundiales. La superficie total cultivada en la UE es de 22 700 hectáreas, con una producción de unas 35 000 toneladas.

1.2. De la producción total mundial de aproximadamente 94 000 toneladas, casi un 40 % procede de la Unión Europea. Otros países importantes en la producción de lúpulo son sobre todo Estados Unidos, China y la República Checa.

## 2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Comisión propone prorrogar para la cosecha de 2004 la aplicación de las disposiciones relativas a la organización común del mercado, en particular el régimen de ayuda a la producción (barbecho temporal y arranque). Al mismo tiempo anuncia que presentará un informe con propuestas de reforma de todas las disposiciones futuras relativas a la organización común de mercados en el sector del lúpulo que entrarán en vigor a partir de 2005.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

## 3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social Europeo considera positiva la propuesta de la Comisión, de 25 de septiembre de 2003, de prorrogar para la cosecha de 2004 la aplicación de las disposiciones relativas a la organización común de mercados en el sector del lúpulo, incluido el régimen de ayuda a la producción.

## 4. Otras observaciones

4.1. El 30 de septiembre de 2003, la Comisión presentó el informe y las orientaciones para la futura organización común de mercados en el sector del lúpulo. En dichos documentos la Comisión hace una valoración positiva de la actual organización común de mercados en el sector del lúpulo. El CESE considera justificado en este contexto remitirse una vez más a lo señalado en sus Dictámenes anteriores y confía en que una reforma que siga los criterios de la reforma de la PAC del 26 de junio de 2003 (decisiones de Luxemburgo) se base fundamentalmente en una disociación parcial y mantenimiento del importe de la ayuda, y tenga especialmente en cuenta a las agrupaciones de productores.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos»

(COM(2003) 301 final)

(2004/C 80/14)

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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 14 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Buffetaut).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 29 votos a favor y 3 votos en contra el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. La cuestión de la prevención, el reciclado, las diversas formas de valorización y de eliminación de los residuos es uno de los asuntos fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestras sociedades. Por esta razón, en el marco del Sexto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (6º PAMA), la Comisión desea definir una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, en unos momentos en que la cantidad global de los mismos sigue aumentando pese a las políticas de prevención y de valorización aplicadas desde hace varios años. Además, la entrada de diez nuevos Estados miembros en la Unión Europea no hará sino contribuir a aumentar la gravedad del problema.

1.2. La producción total de residuos en la Unión Europea asciende a 1 300 millones de toneladas al año, es decir, 3,5 toneladas por habitante y año (sin incluir los residuos agrícolas). De acuerdo con la información publicada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), el grueso de la producción total de residuos de la UE está formado por cinco flujos principales: los residuos de fabricación (26 %), los residuos de minería y cantería (29 %)<sup>(1)</sup>, los residuos de construcción y demolición (22 %), los residuos sólidos urbanos (14 %) y los residuos agrícolas y forestales (cuya estimación es particularmente difícil). El 2 % de estos residuos es peligroso, es decir, unos 27 millones de toneladas.

1.3. Se ha señalado que la producción total de residuos mantiene una tendencia al alza. No obstante, allí donde se ha aplicado una política sectorial voluntarista (por ejemplo para los residuos de embalajes en Alemania), ha podido observarse una reducción de la producción de determinados residuos, que de todas formas no resulta suficiente para invertir la tendencia general. Un factor de optimismo relativo lo constituye el hecho de que se han logrado algunos progresos avanzando en la desvinculación de la producción de residuos respecto del crecimiento económico, lo que ha dado lugar a que la producción de residuos aumente menos rápidamente que el crecimiento económico<sup>(2)</sup>.

(1) Véase el Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas — CESE 1237/2003.

(2) Agencia Europea del Medio Ambiente, 2002: Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Informe de evaluación medioambiental nº 9, Copenhague: EEE, capítulo 11, pp. 100-105.

1.4. La relación entre residuos generados e impacto ambiental es compleja y depende de varios factores, como la naturaleza y composición de los diferentes tipos de residuos. Teniendo en cuenta que las técnicas para expresar el impacto ambiental en términos monetarios siguen sujetas a limitaciones metodológicas, es complicado realizar valoraciones económicas de los costes ambientales. Por consiguiente, es difícil calcular los costes ambientales de los residuos.

1.5. Los procedimientos de control y diferentes normas de aplicación de los principios generales comunes necesarios para asegurar un alto grado de protección del medio ambiente y de la salud humana en toda la Comunidad existen desde la adopción de la Directiva marco relativa a los residuos, de 1975, y la Directiva sobre residuos peligrosos, de 1991. Sin embargo, para evaluar la repercusión real de las normativas existentes, sería necesario contar con estadísticas y datos obtenidos con criterios normalizados y simples que redoblaran comparaciones significativas y fiables. A este respecto, sería deseable que se prosiguieran los esfuerzos para elaborar estadísticas más fiables. Al mismo tiempo, sería interesante poder disponer de un repertorio de mejores prácticas desarrolladas por los diferentes entes locales europeos.

1.6. A pesar de los progresos logrados en la reducción de los efectos del tratamiento de los residuos en el medio ambiente, gracias a la aplicación de normas europeas y nacionales, siguen existiendo problemas importantes, sobre todo en lo que respecta a la transposición y aplicación en los Estados miembros de la UE de la legislación comunitaria sobre residuos. Se corre el riesgo de que este problema se agudice cuando los países de la adhesión tengan que integrar el acervo comunitario en materia de medio ambiente. En efecto, la situación heredada de los antiguos régimes comunistas es a menudo catastrófica y existen retrasos considerables.

## 2. Síntesis de la propuesta

2.1. La Comunicación de la Comisión supone la puesta en marcha de una amplia consulta entre las partes interesadas a fin de recabar su posición sobre el conjunto de opciones estratégicas que se presentan en la Comunicación. Estas opciones se refieren sobre todo a los medios que permitirían prevenir la producción de residuos, reducir la utilización de recursos y diseñar los sistemas de reciclado que mejor se adapten a determinados tipos de residuos. La estrategia de la Comisión tiene también como objetivo evaluar los resultados obtenidos hasta la fecha por la política comunitaria en materia de residuos y determinar con más precisión los ámbitos en los que es preciso seguir progresando.

2.2. La Comunicación objeto de examen se inscribe en el marco de una revisión por parte de la Comisión de sus planteamientos en materia de producción y consumo sostenibles. La Comunicación debe ponerse en relación con la Comunicación relativa a la política de productos integrada<sup>(1)</sup> y a la próxima Comunicación sobre la explotación sostenible de los recursos naturales.

2.3. En la Comunicación sometida a examen se señala que deben fijarse objetivos en materia de prevención de residuos y, al mismo tiempo, establecerse medidas para que dichos objetivos puedan alcanzarse de forma razonable. La Comunicación invita a las partes interesadas a que formulen observaciones sobre la viabilidad de determinadas medidas de prevención, en concreto los planes de prevención de la producción de residuos, la introducción de métodos de producción que generen pocos residuos y la adopción en la Unión Europea de las mejores prácticas aplicadas a escala nacional.

2.4. Con este documento, la Comisión plantea la conveniencia de revisar la definición de residuos, analizando sus pros y sus contras. Es evidente que la determinación de la naturaleza y el contenido de las futuras opciones estratégicas que vayan a aplicarse dependerá de la definición de residuos. De cualquier forma, los operadores, los agentes económicos y los consumidores necesitan contar con una seguridad y una estabilidad jurídicas. Cualquier modificación de la definición de residuos tendría consecuencias muy importantes.

2.5. En la Comunicación se indica que es posible mejorar en más de un aspecto la política de reciclado para contribuir a resolver el problema de los residuos en la Unión Europea. La Comunicación aborda en particular cuestiones como la fijación de objetivos de reciclado por materiales, los elevados costes del reciclado y los medios que harían del reciclado una operación menos cara, más simple y más limpia.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión para examinar los medios de elaborar y poner en marcha una

amplia combinación de opciones estratégicas para resolver la importante cuestión del aumento de la producción de residuos en la Unión Europea.

3.2. El Comité acoge favorablemente que en la propuesta de la Comisión se haga referencia a las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001), al 6º Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (julio de 2002) y al plan de aplicación del Programa 21 acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre de 2002). Sin embargo, lamenta que en su propuesta la Comisión no formule objetivos medioambientales específicos. El propósito de una estrategia debe ser desarrollar formas de conseguir los objetivos considerados fundamentales. Por consiguiente, el Comité considera problemático que los objetivos en materia de prevención de residuos sólo se formulen durante el debate o incluso después de él acerca de las opciones estratégicas propuesto por la Comisión. Ello enturbia un poco las perspectivas.

3.3. El Comité suscribe el ámbito de aplicación de la estrategia y considera que sería conveniente que sea coherente con las directrices de la OCDE<sup>(2)</sup> al respecto. Apoya la apertura de un debate que tenga como objetivos definir las prioridades en materia de prevención y tratamiento de residuos, sin excluir a priori ninguna forma de valorización.

3.4. El Comité expresa su deseo de que la Comisión vele por que esta estrategia refuerce efectivamente la normativa en materia de salud humana y medio ambiente en la Unión Europa, así como los niveles de control aplicables al reciclado, sin obstaculizar el desarrollo de este sector, ya que estas normas son a menudo menos rigurosas que las que se aplican a los principales formas de eliminación de residuos (vertederos e incineración). En caso contrario, la estrategia tendría como consecuencia no deseada inducir sistemáticamente a optar por formas de eliminación de residuos sometidas a un menor control, lo que entrañaría el riesgo de aumentar su impacto ambiental. Esto es aún más importante si se piensa que las técnicas de reciclado recurren todavía en gran medida a técnicas manuales, en las que los trabajadores están más expuestos que en otros lugares a riesgos sanitarios, higiénicos y de seguridad. En este sentido sería deseable prever instrumentos adecuados de incentivación para desarrollar tecnologías específicas de protección de la salud pública y el medio ambiente.

3.5. La estrategia se centra en la prevención y el reciclado y, como tal, no aborda otras formas de revalorización, que sólo se mencionan secundariamente. Ello es así, por ejemplo, en el caso del compostaje doméstico y de la recuperación de energía. El Comité considera que, en el marco de toda estrategia futura de la Unión Europea en materia de residuos, conviene analizar todas las formas de valorización que pueden merecer consideración, teniendo en cuenta los imperativos ecológicos, las condiciones económicas y energéticas y los condicionantes geográficos.

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

<sup>(2)</sup> OCDE, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, agosto de 2000.

3.6. El Comité está de acuerdo en que es complejo realizar un cálculo económico de los costes ambientales de la producción de residuos, pero considera que, en la elaboración de cualquier estrategia futura en materia de residuos, la Comisión debería tener en cuenta la relación coste-beneficio de las medidas estratégicas que deben adoptarse y preguntarse si las opciones estratégicas elegidas pueden aplicarse o no verdaderamente en todo el territorio de la Unión Europea. Por consiguiente, el Comité subraya que es necesario velar permanentemente por una aplicación homogénea y eficaz de la legislación sobre residuos en todos los Estados miembros de la UE, independientemente de las opciones estratégicas que se adopten al final. Resulta especialmente necesario armonizar la propia definición de residuo, que actualmente difiere desde el punto de vista de su aplicación entre los distintos Estados miembros.

3.7. El Comité acoge favorablemente la opción propuesta por la Comunicación para fomentar la recogida selectiva y la prevención cuantitativa de los residuos, que consiste en introducir sistemas de cobro conocidos como sistemas «pagar por tirar» y ya aplicados en algunos Estados miembros.

3.8. Si se pretende aplicar una estrategia eficaz para los residuos es importante establecer también una definición correcta del concepto de «residuo» que haga posible su gestión efectiva y racional a efectos de todas las partes interesadas. La definición actual de «residuo» se remonta a 1976, cuando su gestión tenía poco que ver con lo que es hoy en día. La actual definición dificulta en numerosos casos la reutilización y el reciclado de los residuos de producción como, por ejemplo, la gestión de residuos cuando confluyen diversas normativas comunitarias. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la propuesta lanzada por la Comisión en esta Comunicación para entablar un debate sobre esta cuestión.

#### **4. Observaciones particulares**

4.1. El Comité se congratula de que, por lo que se refiere al alcance de la estrategia, el objetivo de la Comunicación sea fomentar de manera general tanto la prevención como el reciclado. Sin embargo, aunque es obvia la necesidad de fomentar la prevención, el fomento del reciclado se presenta a veces de manera simplista. El Comité considera que el reciclado no es siempre sinónimo de un nivel elevado de protección del medio ambiente, ni constituye sistemáticamente el mejor modo de tratamiento de los residuos. Por ello, es conveniente que la estrategia de reciclado se base, en particular, en el fomento de formas de reciclado adaptadas (especialmente en términos ambientales, económicos y sociales), es decir, conformes con los principios del desarrollo sostenible.

4.2. Por lo que se refiere a la prevención de la producción de residuos, el Comité recomienda que la estrategia:

- fije al mismo tiempo objetivos cualitativos y cuantitativos, teniendo en cuenta las exigencias anteriores del Parlamento y del Consejo sobre los flujos prioritarios de

residuos, los requisitos del 6º PAMA y las experiencias nacionales en materia de prevención de residuos;

- favorezca la adopción de medidas de reglamentación e incentivos económicos para reducir el volumen de residuos producidos;
- fomente el desarrollo y la adopción de tecnologías y productos «limpios»;
- incite resueltamente a reducir la producción de residuos y a reutilizar los materiales y los productos que tengan un uso real (en particular las botellas de vidrio, por ejemplo).

4.3. Por lo que se refiere al reciclado de los residuos, el Comité recomienda que la estrategia:

- permita aumentar la cantidad de materiales reciclados utilizados en todos los productos mediante el establecimiento de objetivos e incentivos claros; ello puede lograrse desarrollando instrumentos basados en el impulso del sector del reciclado cuando el simple mecanismo del mercado no lo permita;
- identifique los medios para eliminar los obstáculos a la competitividad del sector del reciclado, mejorando las condiciones del mercado para los materiales reciclados sin dar lugar a falseamientos de la competencia indebidos;
- fomente la recogida selectiva y el compostaje de alta calidad de los residuos biodegradables, de manera que pueda recuperarse la energía;
- reduzca los transportes de residuos transfronterizos desproporcionados o excesivos o debidos al dumping ambiental;
- utilice al máximo los diversos instrumentos de información que sirvan para informar a los ciudadanos de las medidas que pueden adoptar para reducir y reciclar los residuos, y que las autoridades locales informen a los ciudadanos del impacto que tienen sus esfuerzos.

4.4. El Comité considera que los «certificados negociables» son un nuevo enfoque interesante, ya que por primera vez la Comisión se plantea la instauración de dichos mecanismos de acompañamiento del desarrollo del reciclado. Considera que un estudio y un primer balance del mecanismo ensayado en el Reino Unido podrían facilitar indicaciones interesantes sobre los efectos beneficiosos y los escollos que deben evitarse al aplicar un sistema de estas características, y que un estudio exploratorio exhaustivo sobre la técnica contribuiría a aclarar cómo podría mejorarse su funcionamiento.

4.5. El Comité recomienda la aplicación de normas homogéneas en materia de reciclado, en concreto la aplicación de la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación (PCIC) en todo el sector de los residuos. En estos momentos, una gran parte de los modos de tratamiento de los residuos están excluidos a priori del ámbito de aplicación de los documentos de referencia sobre mejores técnicas disponibles (BREF) y, por consiguiente, no puede obtener el estatuto de «mejores prácticas disponibles» (MTD), por ejemplo por lo que se refiere al compostaje.

4.6. El Comité apoya la revisión de los anexos IIA y IIB de la Directiva marco relativa a los residuos, a fin de revisar las definiciones de las operaciones de valorización y de eliminación.

4.7. Modificación de la definición de recuperación de energía (página 41): el Comité suscribe la iniciativa de la Comisión de revisar la definición de recuperación de energía en el marco de una reflexión sobre algunos aspectos de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, siempre que la recuperación de energía sea debidamente reconocida como modo de valorización (y no de eliminación) en todos los casos en los

que la energía producida tanto por incineración como por coincineración se recupere y se utilice realmente.

4.8. El Comité considera oportuna la iniciativa de la Comisión. Estima que la prevención y el tratamiento de residuos es una cuestión fundamental que debe abordarse sin a prioris ideológicos y con un espíritu abierto sobre los modos de tratamiento y su jerarquía. Subraya que las dificultades encontradas en el desarrollo del reciclado se refieren sobre todo a las cuestiones de los costes, a la falta de tecnología adecuada que compromete la calidad del producto reciclado y al pequeño tamaño del mercado de productos reciclados en el que la competitividad no es suficiente; ello debería impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías más competitivas, pero se plantea también la cuestión de la internalización de los costes ambientales.

Por último, el Comité considera que la Comisión, sin plantear realmente un cuestionario como hizo de hecho en el marco del Libro Verde, solicita contribuciones, reflexiones e intercambios de experiencia en los ámbitos en los que se plantea preguntas. El Comité se congratula de este enfoque participativo con vistas a los operadores del sector y a los ciudadanos.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

*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 y al Comité Económico y Social Europeo — Estrategia europea de medio ambiente y salud»**

(COM(2003) 338 final)

(2004/C 80/15)

El 12 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del TCE, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Ernst Ehnmark).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Síntesis del dictamen

1.1. Las cuestiones relativas al medio ambiente y a la salud reciben cada vez mayor atención tanto en el ámbito local como en los ámbitos nacional y comunitario. No deja de ser lógico: a medida que aumentan los conocimientos de que disponemos sobre los riesgos medioambientales que pesan sobre nuestra salud, aumenta también el apoyo político a las acciones concretas. Hasta la fecha, las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la salud se han tratado a nivel nacional y local, pero ya es hora de que la UE contribuya en este sentido.

1.2. Con su Comunicación sobre el medio ambiente y la salud, la Comisión Europea ha puesto en marcha una iniciativa de gran alcance, que podrá servir de inspiración. Su objetivo es doble: proporcionar una base de consulta y esbozar un plan de acción, que será presentado en la primavera de 2004. Este primer plan de acción de seis años se centrará en los niños.

1.3. El CESE acoge positivamente esta iniciativa, que llega en un buen momento, a la vista de la ampliación, las iniciativas que la OMS presentará próximamente y la aplicación práctica de la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible. Además, la Comisión ofrece así un ejemplo muy concreto de una política para el desarrollo sostenible aplicada en la práctica.

1.4. No obstante, la Comunicación plantea una serie de cuestiones que deberían solucionarse antes de la presentación del plan de acción. No acaba de estar claro de qué manera esta nueva iniciativa en materia de medio ambiente y salud está vinculada a otras iniciativas de la Comisión sobre la salud pública o ciertas cuestiones medioambientales. Tampoco está claro cómo la Comisión va a llevar a cabo la necesaria coordinación de las políticas implicadas.

1.5. El CESE lamenta que en la Comunicación no se intente fijar objetivos más específicos para la nueva iniciativa. Nuestra propuesta es que la Comisión intente aplicar objetivos cílicos, en la línea de los famosos objetivos del milenio para los países en vías de desarrollo. A pesar de su carácter general, este tipo de objetivos aportan al menos una base de evaluación y seguimiento.

1.6. El CESE apoya también la lista propuesta de cuestiones prioritarias para los niños. No obstante, señala que dentro de poco puede ser necesario añadir la cuestión de la obesidad infantil.

1.7. El CESE acoge positivamente que, para el lanzamiento de esta iniciativa, la Comisión haya decidido proceder a una amplia consulta. Sin embargo, el Comité lamenta que el tiempo que se concede para la misma es relativamente limitado. Asimismo, el CESE supone que la prioridad dada a los niños durante los primeros seis años de la iniciativa debería significar que la Comisión tiene la intención de crear, de manera conjunta con las entidades nacionales, canales de información y comunicación dirigidos a las instituciones y los profesionales que trabajan con niños y, a ser posible, también a los padres. Esta iniciativa es, o podría ser, un ejemplo claro de que las iniciativas a nivel de la UE pueden conllevar beneficios concretos en las bases de la sociedad.

## 2. Una iniciativa a largo plazo

2.1. La relación entre medio ambiente y salud se ha convertido en una realidad tangible. Las alarmas por problemas sanitarios y, en particular, las difundidas por los medios de comunicación, han ido concienciando a los ciudadanos y originado también temores crecientes sobre los efectos negativos para la salud de un medio ambiente contaminado. En todos los países, las cuestiones relacionadas con la salud y el medio ambiente han ido adquiriendo importancia, también en el ámbito político. Ahora, la Comisión Europea ha presentado una base para trabajar a gran escala en materia de salud y medio ambiente. En su nueva Comunicación, la Comisión se hace eco de la intranquilidad creciente, al mismo tiempo que intenta clarificar que el nivel comunitario puede hacer contribuciones sustanciales en la tarea de reducir, a largo plazo, los casos de enfermedad por factores medioambientales. La Comisión desea prestar especial atención a los grupos más vulnerables, y principalmente a los niños.

2.2. El CESE se felicita por la iniciativa de la Comisión de abordar de manera amplia las cuestiones medioambientales y sanitarias. Existe ya toda una serie de programas y medidas que abordan, total o parcialmente, cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la salud, pero constituyen un paisaje disperso, sin coordinación ni consolidación de conjunto. En esta perspectiva, la nueva iniciativa resulta especialmente importante y conveniente. También es importante que estas cuestiones se traten en mayor medida a nivel internacional, y no sólo nacional o regional. La iniciativa se presenta en el momento adecuado, pues se dan las condiciones necesarias para conseguir un amplio consenso en torno a la adopción de medidas concretas para reducir las enfermedades relacionadas con el medio ambiente. Los diez nuevos Estados miembros de la UE podrán ya desde un principio influir en la configuración de la estrategia y participar en su puesta en marcha. En una situación en la que se cuestiona a menudo el valor añadido de la cooperación comunitaria, una iniciativa en el ámbito de la salud y el medio ambiente servirá para exemplificar el valor de dicha cooperación.

2.3. La Comunicación que se ha presentado debe servir de base para una consulta amplia sobre las prioridades y la concreción del proyecto, y el proyecto definitivo de estrategia se presentará en la primavera de 2004. La estrategia se desarrollará en etapas de seis años, y su influencia irá aumentando gradualmente. Se articula en torno a cinco factores fundamentales y se la denominará con el acrónimo SCALE, puesto que se basa en la ciencia (*Science*), está destinada a los niños (*Children*), se propone conseguir una mayor concienciación (*Awareness*), se aplicará por medio de instrumentos legales (*Legal instruments*), y su seguimiento se realizará mediante una evaluación continuada (*Evaluation*). La primera etapa, 2004-2010, se centrará en cuatro alteraciones de la salud: 1) enfermedades respiratorias en los niños, asma y alergias, 2) trastornos en el desarrollo neurológico, 3) cáncer infantil, y 4) alteraciones endocrinas.

2.4. La idea de centrarse, en esta primera fase de seis años, en las enfermedades infantiles relacionadas con el medio ambiente nos parece sensata y acertada. Hoy por hoy disponemos de conocimientos bastante limitados sobre qué efectos tienen, a largo plazo, las alteraciones y la destrucción del medio ambiente sobre el hombre. En el curso de los últimos 50 años se han utilizado unas doscientas nuevas sustancias químicas. Los adultos de hoy sufren la influencia de un centenar de sustancias químicas desconocidas para las generaciones anteriores. Es difícil saber lo que ello puede significar, no sólo en la perspectiva de una generación sino de varias, y es también inquietante. En este sentido, resulta lógico centrarse en los niños.

2.5. En su Comunicación, la Comisión subraya que todavía faltan bastantes conocimientos sobre la relación entre salud y medio ambiente, sobre todo por lo que se refiere a los niños. No obstante, es obvio que la falta de conocimientos en ciertos campos no puede implicar que los avances en otros ámbitos se paren completamente. La Comisión ha intentando evitarlo destacando cuatro factores fundamentales en relación con la salud y la enfermedad de los niños. Es una sabia elección, que también corresponde a la necesidad de clarificar rápidamente las nuevas medidas.

### 3. Un paso en la estrategia global para el desarrollo sostenible

3.1. La iniciativa de la Comisión de abordar de manera amplia las cuestiones medioambientales y sanitarias también puede verse como un paso adelante en la elaboración de una estrategia global de desarrollo sostenible. A raíz de las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 el desarrollo sostenible se convirtió en un objetivo global de desarrollo en la UE. Aun cuando esta estrategia sólo se ha aplicado parcialmente en las políticas comunitarias, su importancia es considerable a la hora de marcar pautas y de recordar que en la elaboración de medidas concretas se debe tener en cuenta el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Además, el concepto de desarrollo sostenible tiene una dimensión que apunta claramente hacia el futuro: se trata de asumir nuestra responsabilidad para no empeorar las condiciones de las generaciones venideras.

3.2. A lo largo de 2003, la Comisión se ha esforzado especialmente por poner en práctica la estrategia para el desarrollo sostenible, al mismo tiempo que su revisión ya se está preparando. La Comunicación sobre el medio ambiente y la salud debe inscribirse en esta perspectiva, como una de varias acciones concretas para realizar la visión de un desarrollo sostenible en la UE. Otros ejemplos recientes en este sentido son las Comunicaciones sobre la tecnología medioambiental y sobre la Política de Productos Integrada. Sin embargo, ha sido difícil hacer llegar el mensaje del desarrollo sostenible a una parte importante de la población de los Estados miembros que, en general, lo percibe como un concepto vago de contenido incierto. Mediante su Comunicación sobre el medio ambiente y la salud, la Comisión intenta clarificar algunos de los elementos del concepto «desarrollo sostenible».

3.3. Dicha Comunicación también puede verse como una continuación, a nivel de la UE, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en agosto y septiembre de 2002. El plan de acción elaborado en la Conferencia se extendía ampliamente sobre las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la salud, que consideraba prioritarias.

### 4. Necesidad de coordinación en el trabajo comunitario

4.1. La nueva iniciativa de la Comisión debe acogerse positivamente, pues se trata de la iniciativa adecuada en el momento adecuado. La cuestión es cómo se relaciona esta iniciativa con otras del ámbito sanitario. Cabe recordar que los problemas relacionados con el medio ambiente y la salud se abordan en toda una serie, nada desdeñable, de programas y actividades. El Sexto Programa de Acción Medioambiental se refiere específicamente a las medidas destinadas a limitar los riesgos para la salud ocasionados por el medio ambiente. El

importante programa comunitario de salud pública (2003-2008) aborda de manera específica las medidas para reducir los riesgos sanitarios originados por factores medioambientales o relacionados con el medio ambiente. El Sexto Programa marco de Investigación y Desarrollo dedica una sección a la investigación en materia de salud y medio ambiente. La nueva política en materia de productos químicos permitirá estudiar mejor la exposición del hombre a dichos productos, también a largo plazo, y proporcionará una base para la acción.

4.2. En Europa, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha puesto en marcha un programa específico para las cuestiones relacionadas con el vínculo entre salud y medio ambiente, mediante una declaración aprobada en 1989 por los ministros europeos de salud y medio ambiente. El trabajo de la OMS ha seguido adelante, con la celebración de reuniones ministeriales de este tipo en Helsinki (1994) y Londres (1999). En la primavera de 2004 tendrá lugar una nueva reunión en Budapest. La Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y la salud también debe verse en esta perspectiva, es decir, como una contribución de la UE a la conferencia de Budapest.

4.3. Por todos estos motivos parece obvio que la UE necesita una política coordinada y sólida en materia de salud y medio ambiente. La Comunicación de la Comisión no ofrece orientación alguna sobre cómo se piensan solucionar los problemas de coordinación de los distintos programas e iniciativas. El CESE lo lamenta, y supone que en su próxima propuesta de estrategia específica sobre las cuestiones de salud y medio ambiente, la Comisión clarificará el tema de la coordinación. El CESE opina que sería lógico considerar dicho programa como la estrategia global para mejorar la salud de los ciudadanos de la UE, y la nueva iniciativa en materia de salud y medio ambiente como una acción específica enmarcada en la amplia labor de fomento de la salud. Lo importante no es tanto la alternativa escogida como el hecho de clarificar verdaderamente la cuestión de la coordinación.

## 5. Una cúmulo de necesidades

5.1. En el ámbito del medio ambiente y de la salud existe un verdadero cúmulo de necesidades y de medidas que urge adoptar. Obviamente, ante tal acumulación es muy difícil establecer prioridades. Para la Comisión, el valor añadido específico de la nueva estrategia y del plan de acción reside en que se centra en un número reducido de objetivos y aprovecha activamente la investigación actual y futura. Pero no es obvio que la limitación del número de objetivos deba verse como un valor añadido, sino que debería tenerse como clara ambición el posibilitar la necesaria coordinación entre el programa y las medidas correspondientes. El CESE opina que debería clarificarse la cuestión de cuál es el valor añadido que aportará la futura Estrategia.

5.2. Uno de los puntos débiles de la Comunicación de la Comisión es la escasez de datos de base que se utilizan como fundamento para establecer prioridades y fijar los grupos destinatarios. En la UE viven actualmente, en números redondos, 160 millones de niños. Existen estadísticas sobre la situación sanitaria y las enfermedades, así como numerosos estudios de base en diversos Estados miembros. Habría sido valioso que la propuesta de la Comisión incluyera información detallada sobre los datos existentes, centrándose en los datos comparativos. El CESE presupone que en la propuesta de estrategia que se presentará posteriormente se incluirá información sobre las estadísticas pertinentes y otros datos de base que puedan apoyar las propuestas concretas presentadas. Obviamente, este tipo de información también resulta valioso con vistas al debate que se espera que tenga lugar en los Estados miembros y a escala local.

5.3. Otro punto criticable de la Comunicación de la Comisión, aparte de algunas observaciones de tipo lingüístico, es la dificultad para establecer unos objetivos para el futuro plan de acción. El CESE es consciente de la dificultad de establecer unos objetivos más concretos para los trabajos en un ámbito tan delicado como el del medio ambiente y la salud. A este respecto, el CESE desea destacar los llamados objetivos del milenio de las Naciones Unidas, que se han convertido en una referencia a menudo utilizada en la planificación y la evaluación del desarrollo y la ayuda al desarrollo. La Comisión debería, en opinión del CESE, plantearse si no sería posible fijar objetivos en el ámbito del medio ambiente y la salud siguiendo el modelo de los objetivos del milenio, lo que significaría que se intenta determinar, en términos relativos, qué mejoras se deben haber llevado a cabo una vez finalizado el primer ciclo de seis años, por ejemplo la reducción de determinadas enfermedades en los niños y en ciertos intervalos de edad.

5.4. El CESE subraya que debería ser posible establecer unos objetivos similares a los objetivos del milenio para, entre otras cosas, los nuevos casos de asma y alergias. Indudablemente, para otras enfermedades que también afectan a los niños, como el cáncer, es más difícil establecer unos objetivos de mejora. Sin embargo, el trabajo en el ámbito del medio ambiente y la salud no consiste únicamente en prevenir la incidencia de la enfermedad, sino también en reducir las amenazas importantes a largo plazo, como la presencia de metales pesados en el agua y en el aire. También en estos casos debería ser posible fijar objetivos para el cambio. Resulta lógico que cuando se fijan metas del tipo de los Objetivos del Milenio se establezcan a largo plazo, es decir, un mínimo de seis o siete años, pero mejor aún entre diez y quince. Si no se precisan los objetivos, ni los criterios que deben seguirse para medir los efectos adversos, resultará muy difícil conferir credibilidad al programa.

5.5. En la organización de la nueva estrategia y del plan de acción se asume que es posible concentrarse en los niños como grupo destinatario sin que resulten afectados otros grupos. Naturalmente, esto no es factible. En un paquete de medidas orientadas hacia la salud de los niños se ven involucrados asimismo de forma evidente los grupos de adultos.

5.6. Como señala incluso el Consejo en sus conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión, a la hora de establecer una estrategia global de medio ambiente y salud deberían tenerse en cuenta los factores socioeconómicos que inciden en estos aspectos.

## 6. Una consulta amplia de las partes interesadas

6.1. El CESE se felicita de que se prevea la participación amplia y a largo plazo de diferentes grupos interesados en la planificación y la ejecución de la estrategia y el plan de acción. Los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada tiene un papel claro e importante que desempeñar, colaborando activamente en la estrategia. El CESE se muestra satisfecho de la prioridades de la Comisión en este sentido, aunque desea hacer hincapié en la necesidad de conceder el tiempo suficiente para esta consulta, pues de lo contrario se corre el riesgo de que una buena iniciativa se acoja con comentarios de decepción.

6.2. Es muy importante fomentar la participación de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos en los trabajos de planificación y ejecución. La Comisión también ha solicitado, desde el principio, la participación activa de los grupos interesados de los nuevos Estados miembros. En este contexto, el CESE señala que en estos países se ha progresado de manera importante por lo que se refiere a las emisiones de partículas, azufre y dióxido de azufre. Aun cuando estas mejoras se deban, en parte, a una dramática reconversión industrial —cierre de antiguas plantas de producción, etc.— nos encontramos hoy con una situación en la que las diferencias en materia de protección del medio ambiente y política ambiental ya no son tan grandes como hace cinco u ocho años. Por consiguiente, los nuevos Estados miembros deberían poder participar, desde el principio y de manera beneficiosa, en la planificación y aplicación de la nueva estrategia de medio ambiente y salud.

6.3. Los objetivos de la nueva estrategia ponen de actualidad determinadas cuestiones relativas a los recursos y a las ayudas financieras, y no solamente para los nuevos Estados miembros. Una estrategia que no se ocupe de las consecuencias financieras perderá rápidamente interés. Por ello, el CESE supone que la nueva estrategia abordará la cuestión de los recursos de que se dispondrá para su aplicación, incluida la cuestión específica de las ayudas destinadas a los nuevos Estados miembros.

6.4. La legislación constituye, obviamente, uno de los instrumentos con miras a la ejecución de la estrategia. Los temas medioambientales y sanitarios deben debatirse a escala comunitaria, nacional, regional y local. No obstante, en la Comunicación apenas se aborda el modo en que deben repartirse las competencias. Ha de precisarse, en la medida de lo posible, el ámbito de responsabilidad de cada nivel. En este sentido, el CESE espera que la Comisión cree un comité consultivo permanente para el desarrollo y la evaluación de la estrategia.

6.5. El nuevo programa de medio ambiente y salud requerirá una buena organización de la participación de las distintas partes interesadas en los trabajos de planificación y ejecución. Hasta la fecha no se ha puesto en marcha en el ámbito de la UE un programa como éste, centrado en los primeros seis años en la infancia. El hecho de que sus destinatarios sean los niños ofrece la posibilidad de establecer nuevas vías de contacto y llevar a cabo un trabajo de información y consulta más amplio.

6.6. Resulta muy importante el modo en que los grupos afectados podrán participar, desde un punto de vista puramente práctico, en los trabajos de planificación y ejecución. Una cosa es tomar parte en los trabajos de planificación, y otra muy distinta es participar en los trabajos concretos de ejecución. Aunque sea difícil para las organizaciones desempeñar un papel activo en la realización del proyecto, su participación en su planificación, acomodación y seguimiento resulta fundamental. Va a ser muy importante crear un debate y ganarse el apoyo y el compromiso de los ciudadanos de a pie, y para ello hay que contar con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada. Ello requiere, no obstante, que la estrategia incluya unos objetivos concretos y operativos.

## 7. Medidas de investigación y evaluación

7.1. La Comisión subraya en su Comunicación la importancia de llevar a cabo una acción de investigación coordinada para mejorar los conocimientos sobre los vínculos existentes entre medio ambiente y salud. El Sexto Programa marco de Investigación y Desarrollo incluye observaciones específicas para este tipo de investigación. El CESE acoge positivamente la relación que establece la Comisión entre el trabajo concreto de la estrategia y el avance de la investigación. No obstante, el CESE destaca que ya existen estudios de investigación significativos que abordan la relación entre medio ambiente y salud. Por este motivo, además de impulsar la nueva investigación hay que aprovechar las investigaciones existentes. Puede parecer evidente, pero el entusiasmo por la posibilidad de iniciar nuevas investigaciones conlleva un riesgo de que se olvide aprovechar la investigación existente.

7.2. El CESE desea destacar la necesidad de que se investigue sobre los riesgos para la salud de la combinación de varios factores medioambientales. El debate de los últimos decenios en materia de medio ambiente y salud se ha centrado, por lo general, en cada factor medioambiental por separado, pero pocas veces se ha abordado la combinación de estos factores, que puede incrementar los riesgos para la salud.

7.3. Los trabajos de investigación y desarrollo que prevé el nuevo plan de acción supondrán asimismo la necesidad de más personal investigador, lo que a su vez requerirá incrementar la formación en investigación. La disponibilidad de personal cualificado puede convertirse en el talón de Aquiles del nuevo programa. El CESE presupone que el plan de acción que se presentará posteriormente abordará esta cuestión.

7.4. En la Comunicación se pone de relieve la importancia del proceso de evaluación en relación con la ejecución de la Estrategia. El CESE considera positivo que la evaluación esté integrada en la estrategia desde el principio, pero recuerda que para realizar dicha evaluación se requiere que la estrategia tenga unos objetivos concretos y cuantificables que, al mismo tiempo, deben servir como instrumentos para establecer su valor añadido.

7.5. La nueva estrategia y el plan de acción se presentarán en la Conferencia Europea de la OMS que, bajo el lema «El futuro de nuestros hijos», se celebrará en Budapest en junio de 2005. El CESE acoge positivamente la posibilidad de cooperar con la OMS en Europa en relación con las cuestiones de salud y medio ambiente.

7.6. A este respecto, el CESE destaca que la OMS tiene una definición del concepto de medio ambiente más amplia que la expresada por la Comisión en su Comunicación. La OMS incluye los factores socioeconómicos, la pobreza, la carencia de infraestructuras, etc., mientras que la Comisión se centra en los agentes contaminantes químicos y biológicos.

7.7. Hoy por hoy, las atribuciones conferidas por el Tratado a la Comisión y a la UE en materia de salud son limitadas, y quedan establecidas en los artículos 152 y 174. El proyecto de Constitución de la UE ha ampliado dicha competencia de modo que incluye las cuestiones de salud transfronterizas en sentido amplio. Con ello la Comisión dispondrá del fundamento jurídico necesario para el nuevo programa de medio ambiente y salud.

## 8. Las cuestiones del entorno laboral en la nueva estrategia

8.1. La Comisión opina que la Estrategia tendrá un efecto de sinergia con la Estrategia Comunitaria sobre Salud y Seguridad en el Trabajo. Sin embargo, la Comunicación no analiza de qué manera y en qué ámbitos se espera que surja, o podría surgir, esta sinergia. El CESE considera las cuestiones de salud relacionadas con el trabajo como una parte evidente del concepto de medio ambiente y salud, y recomienda que se preste mayor atención a estas cuestiones en el marco de la nueva estrategia. En la Comunicación de la Comisión se menciona escuetamente el vínculo con el entorno laboral y sus efectos adversos. Esto es criticable, puesto que puede dar la impresión de que la Comisión no concede prioridad, en general, a las cuestiones del entorno laboral. No es el caso, existe un plan de acción específico para las cuestiones del entorno laboral.

8.2. El CESE subraya que algunas de las principales iniciativas en el ámbito de la protección medioambiental se han logrado gracias a la protección de la salud en el trabajo y de la relación entre las instalaciones industriales y su entorno. Dichas iniciativas constituyen la base de todos los logros en el ámbito legislativo en materia de protección de la salud y el medio ambiente a nivel social.

8.3. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión que colme esta laguna dando un auténtico significado al breve pasaje de la Comunicación que se refiere a las cuestiones de salud en el trabajo. Dicho pasaje debería extenderse para cubrir la totalidad de la relación entre medio ambiente y salud en el trabajo, dentro del contexto global de la nueva estrategia y sus prioridades cíclicas. Los interlocutores sociales deberían participar activamente desde el principio.

## 9. Observaciones particulares

9.1. El CESE apoya plenamente la idea de que es necesario configurar una estrategia temática para mejorar la calidad del aire. El Programa «Aire puro para Europa», que se centra especialmente en el dióxido de nitrógeno y el ozono, ofrece una base para la revisión de la Directiva 1999/30/CE, que se llevará a cabo antes de finalizar 2003. En esta Directiva se fijan límites máximos de presencia de SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, plomo y partículas. Una propuesta de Directiva sobre los metales pesados y los hidrocarburos poliaromáticos se halla a la espera de ser aprobada. El CESE recomienda que se combinen en mayor medida las iniciativas para mejorar la calidad del aire con otras iniciativas pertinentes de la Comisión. No está claro el valor añadido que puede aportar la Estrategia en este contexto.

9.2. La necesidad de emprender acciones concretas para crear mejores condiciones de salud varía mucho en las distintas regiones de la UE ampliada. El CESE propone que, dentro del marco de la estrategia, se evalúe qué regiones presentan problemas de especial envergadura en relación con la salud y el medio ambiente, regiones que necesitan un tratamiento prioritario en el plan de acción de la estrategia o en el marco de otros programas de la UE en este ámbito. También en este caso, se trata de dar prioridad a las regiones y proyectos que pueden ofrecer resultados concretos y rentables.

9.3. La nueva política relativa a los productos químicos proporcionará nuevos instrumentos para detectar las amenazas para la salud, también en el caso de los niños. El CESE considera conveniente que la Comisión estudie el modo en que la política en materia de productos químicos puede constituir un mecanismo de apoyo para la Estrategia de Medio Ambiente y Salud.

9.4. Los niños pasan buena parte del día en el interior, y por ello dependen de que la calidad de este entorno sea satisfactoria (contaminación atmosférica, ruidos, etc.). Además, es importante señalar que muchas medidas potenciales en favor de la salud de los niños incluyen asimismo cuestiones sobre el entorno laboral (por ejemplo, las guarderías).

9.5. Uno de los agentes medioambientales importantes para la salud de los niños es la incidencia del tabaquismo. La Comunicación de la Comisión no aborda la cuestión de la amenaza que aquél representa para la salud, también la de los niños, a pesar de que las experiencias adquiridas en este ámbito pueden considerarse fiables. El CESE recomienda que el plan de acción aborde asimismo los efectos adversos del tabaco sobre la salud de los niños.

9.6. El CESE ha mencionado anteriormente la necesidad de establecer unos indicadores medioambientales y sanitarios integrados con el fin de medir los efectos a largo plazo del nuevo programa. El CESE recuerda que se está llevando a cabo un trabajo de desarrollo importante sobre los indicadores de desarrollo sostenible en sentido amplio. Antes de cada cumbre de primavera de la UE se elabora un informe anual sobre los avances en relación con el desarrollo sostenible y la llamada «Estrategia de Lisboa». El CESE recomienda que, de modo similar, se presente anualmente un informe sobre las cuestiones medioambientales y sanitarias, preferentemente con vistas a la cumbre de primavera del Consejo Europeo.

9.7. El CESE ha opinado con anterioridad sobre el sistema propuesto de ciclos de seis años. No se han expuesto con claridad los motivos que justifican que la duración sea precisamente de seis años. Por otra parte, la cuestión del número de años no reviste tanta importancia, siempre que la planificación de los períodos plurianuales futuros se haga con la antelación suficiente, y que la adopción de nuevas prioridades no conlleve una reestructuración total de los trabajos. Obviamente, es deseable que dichos trabajos sigan realizándose en el futuro, y que se planifiquen con la debida antelación.

9.8. El CESE toma nota de que, en lo referente a las prioridades relativas a la salud infantil, no se trata específicamente la cuestión de la obesidad. En la mayor parte de Estados europeos, el problema de la obesidad infantil no reviste todavía dimensiones considerables, pero la evolución de este fenómeno parece indicar que la UE se enfrentará a los mismos problemas que ya tiene particularmente Estados Unidos, y que se empiezan a observar en el Reino Unido. Es posible discutir si el problema del sobrepeso está relacionado con el medio ambiente, se trata más bien de una cuestión de estilo de vida. Dependiendo de la interpretación que se quiera dar al concepto de entorno social —directamente relacionado con el sobrepeso— el problema de la obesidad infantil podría incluirse en la nueva estrategia.

## 10. Función del CESE

10.1. El CESE dispone de amplios conocimientos sobre cuestiones de medio ambiente y salud, lo que, lógicamente, se aplicará también a los nuevos Estados miembros tras la ampliación.

10.2. El CESE participa activamente en el procedimiento de consulta, como un elemento más de la importancia que concede a estas cuestiones.

10.3. El Comité hará uso de sus canales de información específicos para difundir información sobre cómo se desarrolla la nueva iniciativa, una vez puesta en marcha.

10.4. El CESE está dispuesto a respaldar activamente futuras acciones en este ámbito, organizando procedimientos de consulta con las partes interesadas o por otros medios.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)»**

(COM(2003) 667 final — 2003/0260 (COD))

(2004/C 80/16)

El 19 de noviembre de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Mesa del Comité encargó el 28 de octubre de 2003 a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la elaboración de este dictamen.

Debido a la urgencia del asunto, en su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado al Sr. Lutz Ribbe ponente general y ha aprobado por 82 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En mayo de 1992, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1973/92, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), para contribuir a la aplicación y el desarrollo de la política y de la legislación medioambientales de la Comunidad.

1.2. LIFE I se aplicó desde 1992 hasta 1995 y estuvo dotado de un presupuesto de 400 millones de EUR (100 millones de EUR anuales). Debido a su éxito, con el Reglamento (CE) nº 1404/96 se inició una segunda fase (LIFE II) que duró desde 1996 hasta 1999 para la que se puso a disposición una dotación global de 450 millones de EUR (112,5 millones de EUR anuales). En la actualidad está en vigor LIFE III, cuya duración se estableció con el Reglamento (CE) nº 1655/2000 desde el año 2000 hasta el 2004. Para el periodo en curso se dispone de 640 millones de EUR (128 millones de EUR anuales).

1.3. Puesto que el correspondiente reglamento no se adoptó hasta mayo de 2000, LIFE III se inició con más de medio año de retraso. Esta lamentable pérdida de tiempo condujo, entre otras cosas, a que en la revisión intermedia<sup>(1)</sup> efectuada mientras tanto sólo pudieran evaluarse medidas de LIFE III parcialmente concluidas.

1.4. Con el proyecto de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1655/2000 la Comisión propone ahora lo siguiente:

- prorrogar el periodo de vigencia de LIFE III hasta el 31.12.2006 y fijar un importe global de 317,2 millones de EUR (158,6 millones de EUR anuales) para los años 2005 y 2006,

- al mismo tiempo, adecuar totalmente el Reglamento a las disposiciones del nuevo Reglamento financiero,
- revisar las directrices por las que se determinan los ámbitos prioritarios de los proyectos de demostración de LIFE-MEDIO ambiente para vincularlos claramente a las prioridades fijadas en el Sexto programa de acción en materia de medio ambiente,
- reflejar adecuadamente la complementariedad con los programas dedicados a la investigación, los Fondos Estructurales y el desarrollo rural,
- en lugar del 5 % actual, destinar en adelante el 6 % del presupuesto para financiar las medidas complementarias.

## 2. Observaciones generales

2.1. En su dictamen sobre LIFE III<sup>(2)</sup>, el CESE ya ha subrayado la importancia de este instrumento para la política de medio ambiente de la Comunidad. Tanto el Informe intermedio recientemente presentado como el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>(3)</sup> corroboran el contenido de la posición del CESE.

2.2. El CESE señala que una parte del déficit criticado por el Tribunal de Cuentas Europeo en la administración de los recursos comunitarios no son imputables a LIFE propiamente dicho, sino a los mecanismos generales de financiación de la UE. Mientras la DG de Medio Ambiente no indique qué proyectos concretos a escala de los Estados miembros, por ejemplo, en el marco de los programas operativos de los Fondos Estructurales, van a cofinanciarse con recursos comunitarios, no podrá excluirse por completo una doble financiación parcial.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 668 final de 5.11.2003. La Comisión no solicitó al CESE un dictamen sobre este informe. No obstante, ha estudiado en profundidad la revisión intermedia y ha incluido los resultados en sus reflexiones.

<sup>(2)</sup> DO C 209 de 22.7.1999, pp. 14-19.

<sup>(3)</sup> Informe Especial nº 11/2003 relativo al Instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)

2.3. La UE deberá afrontar en el futuro grandes retos en el ámbito de la política de medio ambiente:

- el desarrollo sostenible adquiere una importancia cada vez mayor, también en relación con el Proceso de Lisboa,
- con la adhesión de diez nuevos Estados miembros, la UE, los nuevos y los antiguos Estados miembros afrontan numerosas nuevas tareas,
- el cumplimiento de obligaciones internacionales (entre otras, del Protocolo de Kyoto) hacen necesaria una evolución innovadora, a la que LIFE — a menudo en relación con operadores económicos y las agrupaciones de la sociedad civil organizada — ya han contribuido de manera muy positiva.

2.4. Para poder afrontar estos retos, es importante que la UE mantenga la posibilidad de realizar progresos en el desarrollo ulterior y la realización de sus aspiraciones en materia de política de medio ambiente, de manera continuada y con su propio aunque también relativamente modesto instrumento de financiación para el medio ambiente.

2.5. Por lo tanto, debe hacerse todo lo posible para evitar retrasos en la continuación de LIFE tras la expiración del periodo de vigencia (a finales de 2004). El CESE considera que no deben repetirse los retrasos del año 2000.

2.6. Las próximas elecciones al Parlamento Europeo y la designación de una nueva Comisión a finales de 2004 podrían conducir, en efecto, a que se produzcan retrasos en la elaboración de LIFE IV. Al mismo tiempo, todavía se dispone de muy pocas experiencias con LIFE III que puedan incluirse en una elaboración del programa con objetivos claros. Como después de 2006 comienza un nuevo período financiero de la Comunidad, el Comité considera oportuno apoyar la propuesta de la Comisión de prorrogar la duración de LIFE III hasta el 31 de diciembre de 2006. De esta manera puede garantizarse la continuidad y puede aprovecharse el año 2005 para desarrollar un concepto perfeccionado para LIFE IV.

2.7. El CESE señala que las tareas asignadas a LIFE mientras tanto son muy variadas y continúan aumentando. Esto consti-

tuye una indicación importante de que todavía quedan por resolver déficit en materia de política medioambiental en muchos ámbitos en los que la UE puede contribuir a través de LIFE. El CESE considera, en efecto, indispensable, si se reduce la dotación financiera de LIFE, que se concentren las tareas.

2.8. En la posterior revisión del contenido de las orientaciones de LIFE, también debería reflexionarse sobre la futura duración de los períodos de aplicación de LIFE; LIFE I y II tuvieron una duración de cuatro años, LIFE III —debido al retraso en su inicio— de cinco años. El CESE considera necesario reflexionar sobre un acoplamiento a los distintos períodos del programa de acción medioambiental, que apoye la contribución de la ecología al desarrollo sostenible.

2.9. El Comité está dispuesto de buen grado a intercambiar con la Comisión sus ideas sobre el futuro desarrollo de LIFE. El CESE considera que sería especialmente útil un proceso intensivo de consultas con la sociedad civil para la elaboración de LIFE IV, a fin de hacer que en el futuro este programa tan beneficioso y útil sea aún más eficaz.

### 3. Observaciones particulares

3.1. El CESE acoge favorablemente y apoya la propuesta de Reglamento. Una nueva prórroga de LIFE e incluso un abandono de este instrumento sería una muy mala señal en materia de política de medio ambiente.

3.2. El CESE acoge con especial satisfacción el aumento del 5 % al 6 % del presupuesto correspondiente a las medidas complementarias. Si LIFE ha tenido carencias hasta ahora, seguramente deberán examinarse también en el ámbito de la comunicación de los éxitos del programa. El aumento previsto podría transmitir en este contexto señales positivas.

3.3. El CESE considera que el presupuesto de 317,2 millones de EUR resulta más bien modesto teniendo en cuenta que con la ampliación le corresponderán a LIFE numerosas nuevas tareas. La autoridad presupuestaria de la Comunidad debería facilitar muy pronto indicaciones claras sobre la posible dotación financiera de LIFE IV.

Bruselas, 10 de diciembre 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 fijan los importes de la ayuda concedida en el sector de las semillas para la campaña de comercialización de 2004/2005»**

(COM(2003) 552 final — 003/0212 (CNS))

(2004/C 80/17)

El 7 de octubre 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 preparar sus trabajos al respecto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Bros y ha aprobado por 63 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1. El Consejo de las Comunidades Europeas constituyó el 26 de octubre de 1971 una organización común de mercados en el sector de las semillas (Reglamento (CEE) nº 2358/71) (<sup>1</sup>). Dicha OMC prevé la posibilidad de otorgar una ayuda a la producción de determinadas semillas en función de sus características de producción.

1.2. El importe de la ayuda se fija teniendo en cuenta la necesidad de asegurar, por un lado, un abastecimiento equilibrado a la Comunidad en función de los precios de los mercados exteriores, y por otro, una renta equitativa para los productores de semillas.

1.3. En el marco de la reforma de la PAC, y de acuerdo con el artículo 37 y el anexo VI del Reglamento (CE) nº 1782/2003 de 29 de septiembre de 2003 (<sup>2</sup>) el importe de la ayuda se incluye en el cálculo del régimen de pago único. No obstante, a los Estados miembros se les concede (artículo 70) la posibilidad de no aplicar el régimen de pago único para una o varias especies contemplada/s en el anexo XI de este Reglamento. Este nuevo régimen debería aplicarse antes de la campaña de comercialización 2005/2006.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión recomienda prorrogar el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2358/71 hasta la campaña de comercialización 2004/2005 y mantener el mismo importe de las ayudas a la producción dada la situación del mercado en la Unión Europea.

## 3. Observaciones generales

3.1. El sector de las semillas es primordial para la agricultura puesto que permite asegurar la regularidad y la calidad de los productos vegetales. Por esta razón, el Comité hace un llamamiento a la Comisión para que tenga en cuenta los riesgos que implica la supresión del apoyo a la producción de semillas considerando el coste de su multiplicación. En efecto, la producción de ciertas plantas podría asegurarse principalmente mediante la importación de semillas cuyas exigencias de producción y de control pudieran no estar al mismo nivel que las de la Unión Europea. Este temor está aún más justificado por el considerando nº 2 de la presente propuesta de la Comisión.

3.2. La reforma de la PAC podría distorsionar la competencia entre los agricultores y los Estados miembros en el sector de las semillas.

3.3. La libertad que tienen los Estados miembros de decidir si aplican o no el régimen de pago único a las especies cubiertas por la OCM de las semillas conducirá a la aparición de diferencias entre los Estados miembros en el nivel de las ayudas. Tales diferencias podrían penalizar a determinados sectores nacionales en el caso de especies de fácil intercambio entre países de ciertas especies gracias a su baja densidad.

3.3.1. Los cultivos de semillas de plantas hortícolas y de remolacha no son susceptibles de recibir ayudas comunitarias según el régimen actual. Al estar situadas estas producciones en regiones de grandes cultivos, el Comité lamenta que la Comisión no haya tenido en cuenta el riesgo de distorsión de la competencia que podría resultar de la aplicación del nuevo régimen de pago único. La Comisión debería haber prohibido la producción de estos tipos de semilla con derechos al pago introduciendo tales cultivos en la lista de excepciones del artículo 51 del Reglamento (CE) nº 1782/2003. Con el fin de evitar dichas distorsiones, el Comité recomienda que los Estados miembros armonicen su posición en el marco de los reglamentos de aplicación.

(<sup>1</sup>) DO L 246 de 5.11.1971, pp. 1-5.

(<sup>2</sup>) DO L 270 de 21.10.2003, pp. 1-69.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. Debido al desarrollo de medidas agroambientales (intercultivo y antierosión) y sanitarias (trampas de nemátodos), la demanda de semillas de las especies *Brassica napus* y *Sinapis alba* se ha incrementado, lo cual ha hecho aumentar las importaciones en ausencia de ayudas. De ahí que el Comité solicite la inclusión de estas especies en el anexo de la propuesta de Reglamento.

#### 5. Conclusiones

5.1. El Comité toma nota de la propuesta de la Comisión que tiene como objetivo prorrogar el régimen de ayudas a la

producción de semillas (artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2358/71) hasta la campaña de 2004/2005.

5.2. El Comité transmitirá sus observaciones al Consejo y a las otras instituciones con respecto, por un lado, al riesgo de distorsión de la competencia como resultado de la aplicación del Reglamento (CE) nº 1782/2003 para las especies de semillas incluidas en el Reglamento (CEE) nº 2358/71 así como para las semillas de plantas hortícolas y de remolacha, y por otro, a la inclusión de dos especies (*Brassica napus* y *Sinapis alba*) en el régimen de ayudas a la producción de semillas.

Bruselas, 10 de diciembre 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 la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto»**

(COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

El 1 de septiembre de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, celebrada en junio de 1992, 154 países firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Esta Convención, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, representa un esfuerzo conjunto para hacer frente al calentamiento del planeta que tiene su origen en el cambio climático ocasionado por el hombre (o antropógeno). Su objetivo último es la «estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interacciones antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prospere de manera sostenible»<sup>(1)</sup>.

1.2. El Protocolo de Kioto (PK) de la UNFCCC se aprobó en diciembre de 1997, en la 3ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) que se celebró en Kioto, Japón. Hasta la fecha ha sido ratificada por 119 países, que responden del 44,2 % de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), y entre los que se encuentran la UE y sus Estados miembros, así como la mayoría de los Estados candidatos a la adhesión.

1.3. Para poder entrar en vigor, el Protocolo de Kioto debe ser ratificado por un mínimo de 55 países cuyas emisiones representen más del 55 % de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> de los países industrializados correspondientes a 1990. Los Estados Unidos se retiraron del Protocolo en 2001, aunque sus emisiones se aceleran y corresponden al 25 % del total de las emisiones mundiales. A pesar de los esfuerzos desplegados para alcanzar este objetivo antes de la Cumbre de Johannesburgo de agosto de 2002, el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

1.4. La UE se ha comprometido a reducir en un 8 %, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2012, sus

emisiones globales de gases de efecto invernadero correspondientes a 1990. No obstante, se calcula que, siempre que se adopten y apliquen las medidas en curso, las emisiones totales de gases de efecto invernadero disminuirán en un 4,7 % entre 1990 y 2010, faltando así un 3,3 % para alcanzar el objetivo del 8 %. Para que la UE pueda cumplir el objetivo de Kioto se necesitan nuevas medidas y políticas sustanciales. En 1998, los Estados miembros de la UE aprobaron un acuerdo sobre el reparto de la carga por el que acordaron distribuir entre ellos la reducción obligatoria del 8 % correspondiente al conjunto de la Unión. En virtud de la Decisión 2002/358/CE del Consejo<sup>(2)</sup>, la UE ratificó el Protocolo de Kioto en la reunión del Consejo del 4 de marzo de 2002. Los Estados miembros completaron sus procedimientos nacionales de ratificación el 31 de mayo de 2002.

1.5. Para fomentar y facilitar la puesta en práctica de los compromisos de reducción de las emisiones se crearon los denominados «mecanismos flexibles», con objeto de impulsar la reducción de las emisiones de manera rentable. Estos mecanismos flexibles son el comercio de emisiones, la aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio (fomento del desarrollo sostenible y la cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo).

1.6. Mientras que la aplicación a escala internacional de estos tres mecanismos flexibles sólo será posible una vez que el Protocolo de Kioto haya entrado en vigor, la UE avanza en el establecimiento de su propio régimen de comercio de emisiones, que empezará a funcionar en enero de 2005<sup>(3)</sup>.

(<sup>2</sup>) Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130 de 15.5.2002, p. 1). Informe A5-0025/2002 del PE sobre la propuesta del Consejo relativa a dicha Decisión.

(<sup>3</sup>) Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, DO L 275 de 25.10.2003, pp. 32-46.

(<sup>1</sup>) Artículo 2 de la UNFCCC.

1.7. La propuesta sometida a examen complementa la Directiva «respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto», es decir, los otros dos mecanismos flexibles distintos del comercio de emisiones, que van destinados a reducir el coste y el impacto macroeconómico de la aplicación del Protocolo.

1.8. Para que los países desarrollados puedan alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones, el Protocolo de Kioto les brinda la posibilidad de utilizar créditos de emisión generados por medio de los denominados mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, como la aplicación conjunta (AC, para proyectos en los países desarrollados) y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL, para proyectos en los países en desarrollo). Los créditos de emisiones sólo son válidos si las reducciones de emisiones realizadas por el proyecto se añaden a las que habrían debido producirse en ausencia de esta actividad (adicionalidad medioambiental). Los proyectos AC y MDL deben ser aplicados esencialmente por el sector privado. El MDL tiene un objetivo doble: contribuir al objetivo último de la UNFCCC y ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un desarrollo sostenible. El MDL será controlado por un Consejo Ejecutivo instituido en la 7<sup>a</sup> Conferencia de las Partes.

1.9. Ya actualmente, antes de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, las actividades basadas en proyectos pueden acogerse al MDL y generar créditos. Estos créditos tendrán valor puesto que los gobiernos pueden comprarlos para cumplir sus objetivos del Protocolo de Kioto o las empresas pueden utilizarlos para honrar sus obligaciones nacionales de reducir las emisiones al menor coste. El MDL es, por lo tanto, un incentivo económico para inversiones extranjeras directas más ecológicas. Como tal y teniendo en cuenta la exigencia de adicionalidad medioambiental prevista por el Protocolo de Kioto, el MDL debería ser un buen vehículo para la transferencia de tecnologías limpias y modernas a los países en desarrollo aportando al mismo tiempo verdaderas ventajas desde el punto de vista del desarrollo.

1.10. La propuesta de la Comisión tiene en cuenta la obligación de las Partes del Protocolo de Kioto de cumplir una parte significativa de sus objetivos por medio de la reducción de las emisiones en la Unión Europea, de modo que los mecanismos flexibles de Kioto complementen los esfuerzos a nivel nacional según quedaron establecidos en el acuerdo sobre el «reparto de la carga», que distingue entre los compromisos de los Estados miembros y los de los Estados adherentes. La propuesta prevé, por tanto, una revisión automática una vez que los créditos para proyectos AC y MDL equivalentes al 6 % de la cantidad total de derechos de emisión asignados para el período comprendido entre 2008 y 2012 entren en el régimen de comercio de derechos de emisión. En caso de realizarse, esta revisión planteará la posibilidad de limitar los créditos que puedan convertirse durante el resto del período de comercio.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE confirma su apoyo incondicional a la ratificación y aplicación del Protocolo de Kioto. El Comité reitera su apoyo a la propuesta de Directiva sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ya que contribuirá a «conseguir, al menor coste posible y con el menor impacto sobre la economía y el empleo de la Unión Europea, los compromisos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero previstos en el Protocolo de Kyoto»<sup>(1)</sup>. Asimismo, el CESE destaca «la importancia que tiene para la Unión Europea actualizar su propio mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y la ejecución del Protocolo de Kioto si quiere encontrarse en situación de trabajar activamente por las adhesiones y las ratificaciones del Protocolo de Kioto, en el marco de la cooperación paneuropea en materia medioambiental»<sup>(2)</sup>.

2.2. El Comité expresa su preocupación por los escasos avances globales logrados en la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y, en particular, del Protocolo de Kioto, ya que se necesita actuar de manera drástica para compensar la inercia térmica del planeta, que implica que se necesitarían décadas para controlar el calentamiento de manera significativa.

2.3. El hecho de que el Protocolo de Kioto todavía no haya entrado en vigor hace que los regímenes para su aplicación que se están adoptando varíen de un país a otro. Estos regímenes incluyen, además del comercio, distintos métodos de control, información y verificación. No obstante, a pesar de los retrasos en la ratificación del Protocolo, los países han asumido sus compromisos. Los Estados miembros de la Unión Europea siguen un sistema común correspondiente al protocolo de Kioto.

2.4. El CESE respalda la iniciativa de la Comisión e invita a los agentes mundiales (más) importantes a ratificar el Protocolo de Kioto.

2.5. El CESE opina que debería ser posible convertir créditos en derechos de emisión para el período comprendido entre 2005 y 2007, lo que constituiría un signo positivo y podría impulsar el desarrollo de futuros proyectos que reportarían considerables beneficios medioambientales, sociales y económicos.

(<sup>1</sup>) Dictamen del CESE 680/2002 de 29 de mayo de 2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo» (COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD)), DO C 221 de 17.9.2002, pp. 27-30.

(<sup>2</sup>) Dictamen del CESE 931/2003 de 16 de julio de 2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y de la aplicación del Protocolo de Kioto» (COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD)), DO C 234 de 30.9.2003, p. 51.

2.6. El Comité considera que la Comisión debería aclarar mejor de lo que ha hecho hasta la fecha los conceptos de AC y MDL e informar claramente a los interesados (en particular, a los sectores que pondrán en práctica los mecanismos y proyectos) sobre posibilidades y límites. El Comité estima que las actividades desarrolladas hasta ahora por los Estados miembros no son suficientes. Debido a los considerandos y las definiciones, así como al amplio uso de abreviaturas y acrónimos, el texto resulta poco claro (de qué se trata, a quién va dirigido, en qué países).

2.7. La Comisión debería armonizar su terminología, como «mise en oeuvre conjointe/application conjointe» y «MOC/MC» en las versiones francesas del<sup>(1)</sup>

2.8. El CESE respalda el uso de los créditos de emisión generados a través del mecanismo de aplicación conjunta (AC) para los proyectos realizados en los países desarrollados o con economías en transición y del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) para los proyectos en los países en desarrollo, pues son instrumentos que permiten acelerar el desarrollo tecnológico destinado a reducir las emisiones de carbono, lo que beneficia a todos.

2.9. Por lo que se refiere a la coherencia de las políticas comunitarias, el CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de un plan de acción relativo al cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo, así como de la contribución del Quinto Programa marco de Investigación<sup>(2)</sup>.

2.10. No obstante, el Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que los mecanismos de Kioto podrían resultar en una reducción del nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> sólo a corto plazo, lo que no es compatible con un desarrollo sostenible a largo plazo.

2.10.1. En este sentido, resulta fundamental evaluar la eficacia energética al menos en la misma medida que la combinación de recursos y la diversificación de los aprovisionamientos.

2.10.2. El uso, cada vez más extendido, de gas natural (CH<sub>4</sub>) para la producción de electricidad parece ser un método para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> que resulta interesante desde el punto de vista económico. Al igual que el petróleo, el gas natural es una fuente potencial de producción de combustible para el sector del transporte. Ahora bien, según los datos de que disponemos, las reservas que se conocen de estas fuentes de combustible son más limitadas que las de otras posibles fuentes para la producción de electricidad, como son el carbón, la energía nuclear o incluso las energías renovables.

2.10.3. Cuando el petróleo y el gas natural se agoten les sustituirá el hidrógeno. Ahora bien, para su producción (por ejemplo, mediante电解) se necesita el doble de energía primaria que la energía obtenida de su utilización. Como consecuencia, el problema energético y climático sería aún más grave que el que tenemos actualmente.

2.10.4. En relación con el uso del gas natural también es necesario examinar con detalle las pérdidas de explotación, transporte y utilización, ya que el efecto climático del gas natural es 30 veces superior al del CO<sub>2</sub>.

### 3. Observaciones específicas

#### Apartado 2 del artículo 11 bis

3.1. El CESE tiene presente que con el Protocolo de Kioto se limitan los créditos generados a través de los proyectos del mecanismo AC o del MDL utilizados en el comercio de derechos de emisión, porque el mecanismo AC y el MDL no pueden sustituir a los esfuerzos nacionales, sino tan sólo completados. Sin embargo, el Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta los elementos siguientes:

- la complejidad y la lenta aplicación del Protocolo de Kioto (1997) y de los Acuerdos de Marrakech (2001, 7<sup>a</sup> Conferencia de las Partes), elaborados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que fue aprobada en Río en 1992;
- la falta de proyectos disponibles y la lentitud de los procedimientos de aprobación de proyectos;
- la necesidad de que estos instrumentos flexibles se conviertan en un incentivo para acelerar el desarrollo tecnológico y las transferencias equitativas de tecnología;
- la contribución mínima que el Protocolo de Kioto aporta a la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero (el 3 % del esfuerzo necesario para controlar el calentamiento del planeta);
- la duración de las Directivas propuestas, así como la apertura de las negociaciones sobre los períodos de compromiso subsiguientes del Protocolo de Kioto, que está prevista para 2005;
- la coherencia con el Programa Europeo sobre el Cambio Climático y el Sexto Programa de Acción Medioambiental, que fomentan la reducción de las emisiones;

(1) COM(2003) 85, del COM(2003) 403 y de la MEMO/03/154.

(2) Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo  
— El cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo, COM(2003) 85 final. Anexo I: Plan de acción. Anexo VI: Proyectos relacionados con el cambio climático financiados de conformidad con el Quinto Programa marco de Investigación.

- la legibilidad y el mensaje transmitido a los agentes potenciales (del ámbito público o privado), así como la necesidad de enviar un mensaje claro y positivo destinado a impulsar la ratificación del Protocolo de Kioto por terceros países;
- la consideración de los distintos compromisos contraídos por los Estados miembros en el Protocolo de Kioto;
- La conclusión de un acuerdo para «compartir la carga» entre los Estados miembros de la UE, incluidos los países adherentes.

#### Apartado 3 del artículo 11 bis

3.2. Sin cuestionar el Protocolo de Kioto, el Comité subraya que el retraso incurrido en la aplicación del Protocolo de Kioto y las negociaciones que comenzarán en 2005 en relación con el período de compromiso a partir de 2012 implican que las actividades de utilización del suelo, cambio de utilización del suelo y silvicultura (LULUCF) no deberían excluirse sistemáticamente del ámbito de aplicación de los mecanismos basados en proyectos. La Comunidad debería estar dispuesta a aplicar el acuerdo relativo al tratamiento de los créditos asignados a las actividades de utilización del suelo, cambio de utilización del suelo y silvicultura (LULUCF), que debería ver la luz en la 9<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (Milán, diciembre de 2003).

3.3. El aspecto temporal abordado en el Protocolo de Kioto todavía plantea problemas relacionados con la soberanía nacional, la utilización del suelo y la gestión sostenible

adaptada a las circunstancias locales, hasta el punto de que sigue sin existir un convenio forestal internacional.

#### Apartado 5 del artículo 11 ter

3.4. A pesar de la referencia explícita a la conformidad con los artículos 6 y 12 del Protocolo de Kioto, que resultan vagos sobre este tema, el Comité propone modificar esta cláusula de la manera siguiente: «transferencia de la tecnología y de conocimientos técnicos seguros para el medio ambiente y respetuosos con éste, que estén adaptados a los países en desarrollo y a los países con economías en transición», así como definir qué son «conocimientos técnicos seguros para el medio ambiente y respetuosos con éste».

Artículo 21 — el apartado 3 queda sustituido por el texto siguiente: (letra b) del apartado 7 de la propuesta)

3.5. «La Comisión organizará un intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre las novedades relacionadas con asuntos de asignación, conversión de ERU y RCE para su uso en el régimen comunitario, mantenimiento de registros, control, información, verificación y cumplimiento. Asimismo, convendría informar a las ONG que puedan estar interesadas, a los interlocutores sociales y al público en general, de conformidad con el Convenio de Aarhus de 1998 sobre el acceso público al proceso decisivo y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, además de presentar un informe periódico al Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.»

Bruselas, 11 de diciembre 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 que modifica el Reglamento (CEE) nº 2075/92 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo»**

(COM(2003) 633 final — 2003/251 (CNS))

(2004/C 80/19)

El 31 de octubre 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 28 de octubre 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 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Moraleda Quílez y ha aprobado por 69 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En la propuesta de Reglamento sometida a examen, el Consejo pretende fijar el porcentaje de la retención de la prima para la cosecha de 2004 para financiar el Fondo comunitario del tabaco. Actualmente, se está trabajando en la reforma de la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo y, por consiguiente, repercutiendo directamente en el Fondo comunitario del tabaco. Dado que la aplicación de la nueva normativa no estará vigente antes de 2005, es indispensable fijar el porcentaje de la retención para 2004 y, en el contexto del período de transición, la Comisión opta por mantenerla en el mismo nivel que en 2003.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

## 2. Observaciones generales

2.1. Dado que el Fondo comunitario del tabaco se constituye a partir de una retención en origen de un porcentaje de las subvenciones concedidas a los productores, cualquier aumento del mismo implica una reducción de la prima y habida cuenta de la situación transitoria actual del sector del tabaco, la propuesta presentada por la Comisión parece razonable, máxime cuando la retención del 3 % cubrirá satisfactoriamente las perspectivas de utilización del fondo.

## 3. Conclusión

3.1. El Comité es favorable a la propuesta de la Comisión de mantener la retención para la próxima campaña al mismo nivel de la actual, dada la situación del sector.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre los servicios de interés general»**

(COM(2003) 270 final)

(2004/C 80/20)

El 22 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 el «Libro Verde sobre los servicios de interés general».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Hernández Bataller y coponente Sr. Hencks).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 72 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El concepto de servicio de interés general es entendido de diversas formas en el ámbito de la Unión Europea, y las concepciones germánica, nórdica, latina y anglosajona no son idénticas. En algunos Estados de la Unión, la idea misma de servicio público es inexistente. Cualquiera que sea, se encuentran ideas bastante similares y realidades también próximas, correspondientes a valores comunes a todos los países europeos. (Así tenemos, en los Países Bajos, los «beheer van diensten»; en la República Italiana, las «gestione di pubblica utilità»; en el Reino Unido, las «public utilities»; en la República Federal de Alemania, «Daseinsvorsorge»; y en la República Francesa, el «service public»)<sup>(1)</sup>.

1.2. El concepto y caracteres del servicio de interés general ha sido objeto de definición, todavía no consolidada hoy, en diversos actos institucionales de la Comunidad, definición que, en esencia, sigue siendo válida hoy en día, y en consecuencia se considera que:

- servicio de interés general abarca los servicios de mercado y no mercado que las autoridades públicas consideran de interés general y a los que imponen determinadas obligaciones de servicios públicos;
- servicio de interés económico general se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros y la Unión imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general<sup>(2)</sup>, especialmente, del servicio universal, en sectores como las comunicaciones electrónicas, energía y postal.

1.2.1. La Comisión, a través de las Comunicaciones de 1996<sup>(3)</sup> y de 2000<sup>(4)</sup> sobre los servicios de interés general en Europa, ha resaltado la importancia de dichos servicios, que están en la base del modelo europeo de sociedad. Da buena cuenta de la intangibilidad de dicho modelo el hecho de que la Unión Europea excluyera de las negociaciones de la OMC en Cancún (10-15.09.2003) la educación, la salud y la cultura, precisamente en aras de preservar el interés general.

1.2.2. En dichas Comunicaciones, la Comisión contempla esencialmente cuatro objetivos:

- garantizar un funcionamiento eficaz de los servicios de interés económico general;
- velar por que la calificación de servicio de interés económico general sea correcta;
- velar por que no se produzcan interferencias negativas en los mercados abiertos a la competencia al margen del servicio público;
- asegurar el acceso de cada ciudadano a los servicios esenciales.

1.3. El Derecho comunitario implica el cumplimiento de determinados procedimientos y principios, en particular, los principios de transparencia, de no discriminación y de proporcionalidad, y no se opone a la instauración y al buen funcionamiento de los servicios de interés económico general. En ausencia de reglamentación específica adoptada por el Consejo, los Estados miembros gozan de amplias competencias para definir la lista de sus servicios de interés económico general así como sus modalidades de funcionamiento, incluidos, en su caso, los apoyos públicos que pudieren resultar necesarios.

(<sup>1</sup>) DO C 368 de 20.12.1999, punto 1.1.

(<sup>2</sup>) DO C 241 de 7.10.2002, punto 1.1.

(<sup>3</sup>) DO C 281 de 26.9.1996.

(<sup>4</sup>) DO C 17 de 19.1.2001.

Existen, sin embargo en los Tratados una asimetría entre la regulación del derecho de la competencia de aplicación efectiva y que considera los servicios de interés económico general como derogaciones del artículo 86-2 y siguientes, mientras que el reconocimiento positivo de los SIEG en el artículo 16 no constituye una base jurídica.

Tanto la política de ayudas de estado como la de cohesión social y territorial, actúan para paliar los fallos existentes en el mercado, si bien la política de ayudas tiene como fin evitar el falseamiento de la competencia y la otra tiene como fin promover mediante acciones de fomento el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

La Carta de Derechos Fundamentales, en su artículo 36<sup>(1)</sup> reconoce y respeta el acceso a los SIEG, con el fin de promover la cohesión social y territorial. Además, el acceso a los SIEG comporta, normalmente, un refuerzo de otro derecho fundamental — verbigracia, la libre circulación de personas en los servicios de transportes; o, el derecho a la intimidad y el secreto de las comunicaciones en los servicios postales.

**1.4.** En respuesta a la petición del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, la Comisión presentó al Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 un informe sobre los servicios de interés general<sup>(2)</sup>, en el que indica que, con el fin de mejorar la seguridad jurídica en el ámbito de las compensaciones de servicio público, tiene la intención de establecer un marco comunitario de apoyo para las ayudas estatales concedidas a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general y de desarrollo de la evaluación de resultados de los mismos.

**1.4.1.** La Comisión ha considerado tradicionalmente que las compensaciones pagadas por un Estado a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general no constituyen ayudas en la medida en que se limitan a compensar el coste efectivo que acarrea el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

**1.4.2.** El Tribunal de Primera Instancia, en sus sentencias FFSA<sup>(3)</sup> de 27 de febrero de 1997 y Televisión portuguesa, de 10 de mayo de 2000<sup>(4)</sup>, consideró que las compensaciones del coste efectivo de las obligaciones de servicio público constituyen ayudas estatales a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1º del artículo 87 del Tratado, aunque su importe no exceda de cuanto resulte necesario para la realización de la obligación de servicio público.

(<sup>1</sup>) El artículo 36 de la Carta dispone: «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión».

(<sup>2</sup>) COM(2001) 598 final.

(<sup>3</sup>) Asunto T-106/95; sentencia confirmada por Resolución del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1998 (asunto C-174/97).

(<sup>4</sup>) Asunto T-46/97.

**1.4.3.** No obstante, el Tribunal de Justicia, en su sentencia Ferring<sup>(5)</sup>, de 22 de noviembre de 2001, consideró que las compensaciones concedidas por los Estados, cuyo importe no excede de cuanto resulte necesario para la realización de servicio público, no representan una ventaja para las empresas beneficiarias y, por lo tanto, no constituyen una ayuda estatal, subrayando el Tribunal que el importe de la compensación que sobrepase lo que es necesario para realizar la obligación de servicio público puede constituir una ayuda estatal, que no puede autorizarse en aplicación del artículo 86 del Tratado.

**1.4.4.** El Tribunal de Justicia, reunido en sesión plenaria, pronunció su sentencia de 24 de julio de 2003<sup>(6)</sup> que revisa su jurisprudencia precedente<sup>(7)</sup> y establece el cumplimiento integral de determinados requisitos para excluir a dichas subvenciones públicas (compensaciones) del ámbito de aplicación del artículo 87 párrafo 1 CE:

- la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas;
- los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente;
- la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones;
- cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar dichas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por su ejecución.

(<sup>5</sup>) Asunto C-53/00.

(<sup>6</sup>) Asunto C-280/00 Altmark Trans GMBH. Conclusiones del Abogado General LEGER presentadas el 19 de marzo de 2002.

(<sup>7</sup>) Asunto C-53/00, Sentencia del 22 de noviembre de 2001. Especialmente crítico con su contenido se muestra el Abogado General LEGER en sus Conclusiones al Asunto C-280/00, especialmente, en los puntos 58-61, 76-82 y 87-89.

## 2. El Libro Verde sobre los servicios de interés general

2.1. El Libro Verde comprende, además de una introducción y de una conclusión operativa, cinco grandes secciones. En la primera se presenta el contexto general; la segunda examina el alcance de la acción comunitaria en el ámbito de los servicios de interés general; la tercera describe una serie de elementos con vistas a la definición, a partir de la legislación sectorial en vigor, de un concepto común de servicios de interés económico general; la cuarta aborda una serie de cuestiones relacionadas con la organización, la financiación y la evaluación de estos servicios; y la quinta analiza su dimensión internacional. Se adjunta al Libro Verde un anexo en el que se describen de forma más pormenorizada una serie de obligaciones de servicio público derivadas de la legislación sectorial vigente, así como los instrumentos políticos disponibles para asegurar su cumplimiento<sup>(1)</sup>.

2.2. Los servicios de interés general, que incluyen servicios de naturaleza tanto económica como no económica, constituyen una realidad compleja y en constante evolución. Abarcan un amplio espectro de actividades de diverso tipo, de dimensiones diversas y de diferente naturaleza. La forma en que se organizan estos servicios difiere en función de las tradiciones culturales, la historia y las condiciones geográficas de cada Estado miembro, así como de las características propias de la actividad en cuestión, sobre todo de su desarrollo tecnológico<sup>(2)</sup>.

2.3. La Unión Europea respeta esta diversidad y las funciones que corresponden a las autoridades nacionales, regionales y locales a la hora de garantizar el bienestar de sus ciudadanos y opciones democráticas relativas, entre otros aspectos, al nivel de calidad de los servicios. Esta diversidad explica los distintos grados de intervención comunitaria y el uso de instrumentos diferentes. A la Unión Europea también le toca desempeñar un papel propio en el marco de sus competencias exclusivas. Por otra parte, en el conjunto de la Unión Europea, los servicios de interés general plantean una serie de cuestiones e interrogantes que son comunes a diferentes servicios y autoridades competentes<sup>(3)</sup>.

2.4. El debate que propugna el Libro Verde se centra, entre otros, en los siguientes aspectos:

- el alcance de una eventual acción comunitaria conforme al Tratado y en el pleno respeto del principio de subsidiariedad, la eventual atribución a la Comunidad de competencias jurídicas adicionales;
- los principios que podrían incluirse en una eventual directiva marco o en otro instrumento general relativo a los servicios de interés general y el valor añadido de un instrumento de esta índole;
- la definición de buena gobernanza en materia de organización, regulación, financiación y evaluación de estos servicios, a fin de asegurar una economía más competitiva y un acceso eficaz y equitativo de todos los ciudadanos a servicios de calidad que satisfagan sus necesidades;
- cualquier medida que pudiera contribuir a reforzar la seguridad jurídica y a garantizar una articulación coherente y armoniosa entre el objetivo de mantener servicios de interés general de calidad y la aplicación rigurosa de las normas sobre competencia y mercado interior<sup>(4)</sup>.

## 3. Observaciones generales

3.1. El Comité ya se ha pronunciado sobre la mayor parte de las preguntas que formula la Comisión en el Libro Verde. En sus dictámenes CES 949/99 y CES 860/2002, y especialmente en éste último<sup>(5)</sup>, consideraba necesario:

«...que la Comisión presente una propuesta de Directiva marco que consolide los principios políticos relativos a los servicios de interés económico general, y que dote a los estados miembros de la necesaria flexibilidad en la materia. Este instrumento jurídico debería resaltar la importancia que la Unión Europea atribuye a los servicios de interés general, la titularidad del acceso a estos servicios como un derecho inherente a la ciudadanía europea y, para alcanzar una mayor seguridad jurídica aclarar algunos de los conceptos pertinentes del derecho comunitario, con pleno respeto del principio de subsidiariedad».

El CESE insiste en la necesidad de la adopción de la mencionada directiva marco<sup>(6)</sup>, a fin de precisar, especialmente, los conceptos utilizados por los Tratados y las directivas sectoriales, así como las condiciones de intervención de los diferentes operadores, en particular los encargados de la prestación de servicios de interés general a nivel regional o local.

(1) Punto 13 del Libro Verde.

(2) Punto 10 del Libro verde.

(3) Punto 11 del Libro Verde.

(4) Punto 12 del Libro Verde.

(5) DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.4.

(6) Ley marco en la terminología utilizada en el Proyecto de Constitución para Europa.

3.1.1. En cuanto al alcance de una acción comunitaria, además de la presentación de una propuesta de Directiva marco — completada por otras sectoriales específicas — el CESE<sup>(1)</sup> consideró que «debería incluirse en el artículo 3 del Tratado CE una referencia a la prestación de los servicios de interés general, como una de las acciones a desarrollar por la Comunidad para el cumplimiento de sus fines». El CESE se felicita que la propuesta de Constitución de la Convención sobre el futuro de Europa que refuerza y completa el actual artículo 16, a fin de dotar de una base jurídica suficiente para el desarrollo legislativo.

3.1.2. Como el CESE ya ha manifestado<sup>(2)</sup>, la Comisión debería fijar, por ejemplo mediante una Comunicación, los criterios que permitan que organizaciones que prestan servicios sin ánimo de lucro en este ámbito puedan seguir haciéndolo, en aras de lograr la necesaria claridad y transparencia. El objetivo común a dichos criterios sería en cualquier caso garantizar una eficiente prestación de los servicios.

3.1.3. Para el CESE, resulta importante la aplicación del principio de democracia participativa por parte de los poderes públicos, para promover una cultura de diálogo y participación<sup>(3)</sup>, especialmente, con las organizaciones que prestan servicios sociales sin ánimo de lucro. Éstas deben continuar prestando dichos servicios, ya que protegen a las personas más vulnerables, son creadoras o recicadoras del tejido social, y, movilizan la solidaridad entre los ciudadanos, por lo que reitera la necesidad de separar los servicios sociales de la masa de operadores con funciones de interés general<sup>(4)</sup>.

3.1.4. Los requisitos de subsidiariedad y proporcionalidad — o las cuestiones de pertinencia y escala — están estrechamente relacionados y deben ser plenamente tenidas en cuenta. El CESE consideró<sup>(5)</sup> «...que el futuro marco comunitario debería articular un mecanismo que permita aplicar la subsidiariedad en este ámbito con criterios que introduzcan la "subsidiariedad funcional" y no meramente la territorial».

Así pues, el CESE subraya que, en virtud del principio de subsidiariedad, corresponde a las autoridades competentes nacionales, regionales y locales, definir, organizar, financiar y controlar los servicios de interés general.

<sup>(1)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.1.2.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre los «Servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa» — DO C 311 de 7.11.2001.

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión «La gobernanza europea: legislar mejor» COM(2002) 275 final, p. 3.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre los «Servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa» — DO C 311 de 7.11.2001, punto 4.1.d.

<sup>(5)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.3.

3.1.5. El CESE observa que el objetivo primordial del servicio de interés general es el acceso de todos los ciudadanos, consumidores y empresas, al servicio público. Cuando es una empresa pública o privada del sector mercantil la que presta el servicio, la búsqueda de rentabilidad y competitividad no debe conducir en ningún caso a una desaparición de dicho servicio para determinados ciudadanos. El servicio debe ser continuo y accesible a todos por igual, aun cuando, por razones particulares que tengan que ver con las condiciones geográficas o técnicas, la prestación del servicio resulte no ser rentable económicamente. En este caso, las disposiciones administrativas, fiscales, jurídicas y técnicas derogatorias necesarias para la prestación de dicho servicio, incluyendo el caso en que se recurre a ayudas estatales que implican excepciones al sistema comunitario, deben ser autorizadas y favorecidas.

3.2. En cuanto a los principios que podrían incluirse en una eventual directiva marco o en otro instrumento general relativo a los servicios de interés general, el CESE ya se ha pronunciado al respecto de la forma siguiente<sup>(6)</sup>:

«Como derechos de los ciudadanos, los servicios de interés económico general deberían funcionar de acuerdo con los principios orientativos siguientes:

Igualdad: Todos los ciudadanos son iguales ante el acceso a los servicios de interés general. El término igualdad debe ser entendido como una prohibición a toda discriminación injustificable, fundada sobre el estatuto social o personal en materia de prestación de servicios y no como una obligación de uniformidad.

Universalidad: Entre los servicios suministrados, los servicios básicos deben ser suministrados universalmente.

Fiabilidad: La prestación de servicios de interés general será continua, regular e ininterrumpida. Los supuestos de funcionamiento irregular o de suspensión de los servicios serán limitados a los casos específicamente establecidos en el reglamento que rige el sector.

Participación: Los usuarios deberán tener una participación activa en el desarrollo de los servicios de interés general. La finalidad de esta participación es la de proteger los derechos de los ciudadanos a la prestación correcta de los servicios y de favorecer la cooperación de los prestarios.

Transparencia: Los prestarios de servicios velarán para que los usuarios reciban una información completa sobre la prestación de servicios, especialmente sobre las obligaciones de servicio público y sobre las tarifas.

<sup>(6)</sup> DO C 368 de 20.12.1999, punto 5.3 (íntegro).

A tal fin, los prestatarios deberán avisar a los usuarios de las condiciones financieras y técnicas de la prestación de los servicios, así como de todo cambio que afecte a la prestación de los servicios, publicando los texto que contengan las reglamentaciones del servicio.

**Simplificación de procedimientos:** Los prestatarios reducirán, en la medida de lo posible, la complejidad de los procedimientos a seguir por los usuarios y suministraran las explicaciones necesarias.

Además utilizarán, en la medida de lo posible, formularios uniformes, esforzándose en simplificar y comunicar los sistema de abono y de pago de los servicios.

En todo caso, los prestarios instaurarán procedimientos internos de resolución de reclamaciones que efectúen los usuarios. Estos procedimientos serán accesibles, fáciles de comprender y aplicar, garantizando en definitiva que los prestadores tendrán en cuenta las reclamaciones de los usuarios o de las asociaciones de consumidores y facilitarán derecho de reclamar ante el regulador y, en general, el acceso a la justicia.

**Rentabilidad y eficacia:** los servicios de interés económico general serán suministrados de forma eficaz y rentable. Los prestatarios adoptarán las medidas necesarias para la realización de estos objetivos.

**Calidad de los servicios:** Los prestatarios definirán los factores determinantes de la calidad de los servicios y, sobre esta base, publicaran las normas de calidad y de cantidad que se comprometen a observar.

El mantenimiento de estas normas no se sujetará a ninguna condición. Toda derogación a estas normas no será autorizada más que si comporta una ventaja a los usuarios y serán sometidas al control de éstos en el marco de reuniones periódicas.

**Prestación de un servicio adecuado:** Los servicios de interés económico general se adaptarán al desarrollo de las necesidades colectivas y a los resultados de los progresos técnicos y económicos.

**Evaluación de los resultados:** Las condiciones de prestación de los servicios públicos será periódicamente evaluados por el prestatario. A tal fin, entre otras informaciones, recogerán las informaciones sobre la satisfacción de los usuarios.

**Cooperación entre prestatarios:** Incluso si el servicio se ofrece en un marco concurrencial, los prestatarios se esforzarán para cooperar para el cumplimiento de estos principios.

**Coste asequible:** Las condiciones de acceso a estos servicios deben realizarse a un coste asequible para los ciudadanos. Deben orientarse hacia el concepto de "coste razonable".

Protección del medio ambiente: La definición y funcionamiento de los servicios de interés económico general deberán tener en cuenta las exigencias de protección medioambiental como elemento determinante de la cohesión social y territorial.»

El CESE se reitera en la inserción de dichos principios, a los que debería añadirse el principio de reversibilidad de los SIG. En este sentido, el CESE solicita la instauración de un principio de «reversibilidad», es decir, sobre la base del principio de subsidiariedad y del artículo 295 del Tratado, por una parte, la garantía, para los usuarios de los servicios, de que toda situación de derecho o de hecho establecida sea objeto de revisión periódica por parte de las autoridades de los Estados miembros, y por otra, la posibilidad de que los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales puedan determinar libremente la manera en que desean organizar la provisión de los SIG, lo que implica en particular la posibilidad de que, tras una observación objetiva en interés de los usuarios y del personal afectado, su propiedad vuelva del sector privado al sector público.

3.3. En materia de organización<sup>(1)</sup>, regulación<sup>(2)</sup>, financiación<sup>(3)</sup> y evaluación de estos servicios, el CESE ya se pronunció mediante las orientaciones siguientes:

- respecto a la organización, cada autoridad pública, en virtud del principio de «libertad de elección del modo de gestión», bien sea por gestión directa o por gestión indirecta; eligiendo en este último supuesto a los diferentes servicios de interés general de los que sea responsable;
- en cuanto a la regulación, podrían revestir la forma de administración, individual o de estructura colegiada, cumpliendo funciones de evaluación, control e intervención;
- en lo que concierne a la financiación, las relaciones entre los operadores de estos servicios y las autoridades deben formalizarse en un contrato en el que, entre otros, figuren los principios de tarificación y las modalidades esenciales de financiación.

El CESE reafirma la conveniencia de aplicar el principio de libre administración de los poderes públicos territoriales, y desea que los criterios tomados en cuenta para la evaluación de los SIG sean diversificados y tomen en consideración, especialmente, la calidad del servicio. En cuanto a la financiación, debería definirse la noción de compensación del coste de las obligaciones de servicio público.

(<sup>1</sup>) DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.12.

(<sup>2</sup>) DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.11.

(<sup>3</sup>) DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.13.

3.4. En cuanto a las medidas que puedan contribuir a reforzar la seguridad jurídica, el CESE ya indicó las siguientes:

- la definición de un servicio de interés general deberá realizarse al nivel más apropiado y en complementariedad entre los diferentes niveles europeos, nacionales y territoriales. Además, incumbe a las autoridades públicas tener en cuenta las nuevas necesidades sociales y las evoluciones tecnológicas, especialmente, las dinamantes de la sociedad de la información, para la definición de los fines y de las obligaciones de servicio público<sup>(1)</sup> y las del contenido del servicio universal;
- cuando los poderes públicos decidan atribuir a un tercero la gestión de un servicio, que trate de adjudicar derechos especiales o exclusivos, el acto de atribución deberá basarse en las normas de licitación pública<sup>(2)</sup>;
- Desarrollar la participación democrática y ciudadana, consultando a los usuarios<sup>(3)</sup>;
- Información, consulta y participación de los trabajadores y de sus representantes<sup>(4)</sup>;
- Que en base a la distinción entre actividades económicas y no económicas, se debe excluir expresamente de la aplicación de las normas de competencia y de las disposiciones relativas al mercado interior, pero no a los principios de derecho comunitario, los servicios relacionados con los sistemas educativos nacionales y la afiliación obligatoria al régimen básico de la seguridad social, así como aquellos que prestan las entidades de índole social, caritativa y cultural sin ánimo de lucro<sup>(5)</sup>.

3.5. El CESE comparte el criterio de que la Unión promueva un alto nivel de protección de los consumidores, en la prestación de estos servicios y en todas sus fases, y así:

- en la fase precontractual, mediante una información accesible, adecuada y pertinente y una publicidad veraz;
- en la fase contractual, mediante contratos claros y sin cláusulas abusivas, con un precio asequible y unas condiciones de calidad previamente determinadas;
- en la fase postcontractual, mediante la instauración de unos procedimientos de reclamación extrajudicial ágiles, sencillos y eficaces y, a ser posible, con unos formularios uniformes y unas indemnizaciones automáticas por los fallos del servicio, excepto cuando concurren los supuestos de fuerza mayor o caso fortuito.

<sup>(1)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.8.2.

<sup>(2)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.12.1.

<sup>(3)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.14.

<sup>(4)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.15.

<sup>(5)</sup> DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.17.

#### 4. Respuestas al Libro Verde de la Comisión

El Libro Verde sobre los servicios de interés general publicado por la Comisión el pasado 21 de mayo de 2003 propone el lanzamiento de una amplia consulta sobre los cuatro temas señalados en el punto 2.4. El CESE destaca la importancia de este debate en un momento en que la Unión Europea está redefiniendo sus orientaciones e instituciones para el futuro y se va a producir la integración de diez nuevos Estados miembros.

El CESE considera que, sobre la base de las cuestiones planteadas por la Comisión Europea en el Libro Verde, se podrá desarrollar el diálogo social y civil anunciado por el Presidente Romano Prodi en octubre de 2002 para definir la estrategia en materia de servicios de interés general y en el que deben participar todas las partes interesadas. El CESE está dispuesto a contribuir a dicho debate.

No obstante, la lista de ámbitos a los que atañen las cuestiones planteadas en el Libro Verde no debería considerarse como exhaustiva, sino que debería completarse, entre otras cosas, con un capítulo sobre los derechos de los ciudadanos en materia de servicios de interés general.

Asimismo, el Libro Verde apenas hace referencia a los servicios sociales. Estos servicios, aunque tengan un capítulo aparte en la Carta de Derechos Fundamentales, forman parte de los servicios de interés general y constituyen un elemento esencial del modelo social europeo, al tiempo que se observa actualmente una tendencia a someterlos cada vez más a las reglas de la competencia.

El Libro Verde abarca 30 cuestiones agrupadas en 10 capítulos, sobre las cuales la Comisión solicita respuesta y contribuciones.

Además de las respuestas a las cuestiones planteadas que el CESE ya ha dado en dictámenes anteriores y que se han reseñado más arriba, el CESE desea destacar especialmente los puntos siguientes.

##### 4.1. ¿Qué tipo de subsidiariedad?

4.1.1. Los servicios de interés general, cuya función esencial es contribuir al desarrollo de la calidad de vida de todos los ciudadanos, constituyen un ámbito en el cual procede desarrollar una aplicación viva de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y proximidad.

4.1.2. Es preciso combinar el respeto de la diversidad de los métodos de organización y de regulación, vinculada a las historias, las tradiciones y las instituciones, con los tipos de servicios y el proceso de integración europea. Esto debe conducir a respuestas diferenciadas según los tipos de servicios en cuestión, con el fin de promover la mayor eficacia: transeuropeos, transfronterizos, nacionales, regionales, municipales, locales.

4.1.3. En función de estos datos deben elucidarse las responsabilidades respectivas de la Unión Europea, los Estados miembros y las instituciones subnacionales, así como sus métodos de cooperación. Todas y cada una de las autoridades públicas deben disponer de libertad para elegir el modo de organización y de gestión de los servicios de interés general de los cuales sean responsables, al objeto de garantizar el nivel de calidad indispensable para satisfacer las necesidades fundamentales y esenciales de los usuarios y ciudadanos.

4.1.4. En cuanto a las responsabilidades de la Unión en materia de servicios de interés general, no podrían limitarse a la realización del mercado interior y a una aplicación detallada del derecho de la competencia. La Unión debe garantizar los derechos fundamentales, contribuir a la cohesión económica, social y territorial de la Unión, a la inclusión social y a la promoción de un desarrollo equilibrado y sostenible a través del fomento de la calidad y de la eficacia de los servicios de interés general, y garantizar posibilidades de recurso jurídico para los ciudadanos.

4.1.5. La Unión debería también prever el desarrollo de servicios de interés general común a escala europea como, por ejemplo, Galileo, cielo único, etc.

4.1.6. Desde este punto de vista, el CESE recuerda su deseo de que la promoción de los servicios de interés general figure como objetivo de la UE en el artículo 3 de la futura Constitución. El CESE se congratula por algunos progresos realizados, en la medida en que el proyecto de la Convención para el futuro de Europa completa y refuerza el actual artículo 16 que trata de los servicios de interés económico general, hace de ellos un fundamento jurídico («dichos principios y condiciones se definirán mediante leyes europeas», artículo III-6) y los incluye en las «cláusulas de aplicación general».

## 4.2. Legislación sectorial y marco jurídico general

4.2.1. El CESE solicita una directiva, o una ley marco, destinada a consolidar:

- los principios relativos a los servicios de interés general,
- las grandes orientaciones del Derecho comunitario,
- los métodos de financiación de las obligaciones de servicio público o servicio universal,
- la elección de los métodos de organización y regulación,
- los procedimientos de evaluación de los resultados, y
- los derechos de los usuarios,

con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica y económica para todos los protagonistas interesados, procurando dotar a los Estados miembros de la flexibilidad necesaria en la materia.

4.2.2. En cuanto a los servicios sociales, el CESE desea un enfoque dinámico y una exploración a fondo. Todas las partes interesadas deben participar en el proceso sobre la base de un diálogo civil.

4.2.3. El CESE, por otra parte, pide que se tenga en cuenta el punto de vista de las empresas en su calidad de usuarios de los servicios de interés general. Cualquiera que sea su localización geográfica, y especialmente en las zonas rurales y las regiones de difícil acceso — como las regiones insulares y las zonas de montaña —, las empresas deben tener la posibilidad de acceder a los servicios en las mismas condiciones de disponibilidad y coste que las situadas en las zonas, particularmente urbanas, en que el acceso a los servicios es más fácil. Se debe autorizar y exhortar a los Estados miembros a que adopten disposiciones de excepción especiales, incluidas las de índole fiscal, y creen condiciones jurídicas o económicas discriminatorias positivas que permitan mantener dichos servicios en las zonas de difícil acceso, así como medidas particulares en favor de las empresas implantadas en dichas zonas. El CESE pide que esta disposición figure en la directiva marco.

4.2.4. El CESE no considera que sean opuestos un «marco jurídico general» y una «legislación sectorial», antes bien sugiere combinar sus ventajas recíprocas.

## 4.3. Servicios económicos y no económicos

4.3.1. La frontera entre carácter económico y no económico es poco precisa, aleatoria e incierta, lo que conduce hoy a formas de inseguridad jurídica creciente. Es necesario proceder a una aclaración al respecto.

4.3.2. Toda prestación de interés general, aunque sea sin fines lucrativos o de carácter benéfico, representa un determinado valor económico sin que ello implique adentrarse en el ámbito de la competencia. Además, un mismo servicio puede ser a la vez mercantil y no mercantil. De la misma manera, un servicio puede tener un carácter mercantil sin que esto implique que el mercado tenga que garantizar el servicio en la misma lógica y con arreglo a los principios que rigen los servicios de interés general.

4.3.3. Por consiguiente, no se trata de distinguir entre servicios de carácter «económico» y «no económico», sino de lograr una aplicación viva del principio de subsidiariedad. La Unión debería recordar los tipos de servicios (tradicionales o de interés nacional, regional o local, sistema obligatorio de enseñanza, sanidad y protección social, actividades culturales, caritativas, de carácter social o basadas en la solidaridad o en donativos, etc.) en los que no es de aplicación el derecho común de la competencia.

4.3.4. En lo que respecta a los restantes servicios, la ley marco y las leyes sectoriales deben definir claramente los principios y modalidades de regulación, que completan el derecho común de la competencia; esta definición legislativa permite proceder a las evoluciones sucesivas que sean necesarias.

#### 4.4. *Un conjunto de obligaciones comunes*

4.4.1. Con demasiada frecuencia se siguen encomendando al Estado, y a sus eventuales intervenciones, las obligaciones de servicio público que registra el Libro Verde, mientras que las responsabilidades de la Unión se desarrollan poco (excepto en materia de servicio universal, definido a escala comunitaria).

4.4.2. En cuanto a la promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión, ésta debe asumir sus propias responsabilidades, como también debe hacerlo en la realización de las redes transeuropeas, la protección del medio ambiente, la salud o la seguridad y la protección.

4.4.3. En opinión del CESE, la Unión debería integrar aún más el carácter evolutivo de la definición del servicio universal. Por una parte, en los sectores en que se ha definido continúa fijado a su significado inicial, a diferencia de unos cambios tecnológicos y económicos numerosos y rápidos.

4.4.4. Por otra parte, la Unión debería iniciar una reflexión profunda en cuanto a los otros sectores para los que la Unión Europea podría concebir para cada ciudadano una garantía de acceso a los servicios de interés general fundamentales (agua y saneamiento, servicio bancario básico, alojamiento, etc.)

#### 4.5. *Obligaciones sectoriales*

4.5.1. Los desafíos en materia de seguridad, seguridad de suministro o protección del medio ambiente tienen obviamente una dimensión sectorial, aunque también a menudo una dimensión general, por lo que algunos podrían formar parte del conjunto común de obligaciones.

4.5.2. Del mismo modo, los desafíos en materia de acceso a las redes, interoperatividad e interconexión, así como los específicos a las zonas transfronterizas, no se limitan a tal o cual sector, sino que deberían ser objeto de políticas comunitarias más desarrolladas.

#### 4.6. *Definición de las obligaciones y elección de la organización*

4.6.1. En el marco de la aplicación activa del principio de subsidiariedad, cada ente territorial concreto define con transparencia los objetivos de servicios de interés general de su incumbencia, y las obligaciones de servicio público o servicio universal consiguientes. El propio ente decide también su

aplicación por sí mismo (gestión interna, «in house») o confiarlos a un operador exterior, lo que implica entonces procedimientos de concurso. En los dos casos, el ente separa las responsabilidades y actividades de regulación y la función de operador.

#### 4.7. *Financiación*

4.7.1. El ente interesado define, con transparencia y respetando el principio de proporcionalidad, la financiación de las obligaciones de servicio público o servicio universal. La reglamentación europea debe poder garantizar la seguridad a largo plazo de la financiación de estas obligaciones.

4.7.2. En opinión del CESE, no hay por qué limitar los métodos posibles de financiación de las obligaciones o favorecer únicamente la financiación pública directa a través del presupuesto, lo que estaría en contradicción con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Cada método presenta unas características que se adaptan mejor a un sector o un objetivo, de manera que quien tenga la responsabilidad de velar por el respeto de las obligaciones de los servicios de interés general debe poder elegir los modos de gestión y de financiación y combinar sus respectivas ventajas.

4.7.3. Dadas las limitadas capacidades de financiación de una parte de los nuevos Estados miembros, la Unión debería poner a su disposición los medios necesarios para promover el desarrollo de servicios de interés general eficaces.

#### 4.8. *Evaluación*

4.8.1. La definición de los servicios de interés general, los objetivos que se les asignan, los métodos de organización y regulación, y los tipos de financiación son aspectos que evolucionan en el tiempo y el espacio. Al mismo tiempo, las normativas comunitarias buscan el mejor equilibrio evolutivo entre la aplicación del derecho común de la competencia y dichos objetivos.

4.8.2. Por estas dos razones, además de los intercambios buenas prácticas y evaluación comparativa, la evaluación de los resultados de los servicios de interés general es un objetivo esencial para que la Unión Europea pueda mejorar su calidad y eficacia. Al establecer los criterios de evaluación será preciso tener en cuenta, además de los aspectos económicos, la definición de las necesidades de los usuarios y de los ciudadanos —lo que implica que dispongan de medios para expresarlos—, la calidad del servicio y las modalidades de prestación del mismo.

4.8.3. Dado que los objetivos de los distintos protagonistas implicados en los servicios de interés general que no son iguales, todos deben participar en la elaboración de los métodos de evaluación y en la valoración de sus resultados. La evaluación no debe ser confiscada por ningún protagonista.

4.8.4. Los usuarios destinatarios de los servicios de interés general en función de sus necesidades y aspiraciones deben estar asociados a la evaluación a través de sus representantes.

4.8.5. Desde este punto de vista, el CESE, que representa la parte fundamental de los protagonistas afectados por los servicios de interés general, podría desempeñar un papel en esta función de evaluación.

#### 4.9. Política comercial

4.9.1. Las exclusiones de que son objeto los servicios de interés económico general deben ser claramente reivindicadas

y defendidas por la Unión Europea en el marco de las negociaciones sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

4.9.2. Con carácter más general, en estas negociaciones la Unión Europea debe rechazar todo cuestionamiento de los métodos de organización y regulación de los servicios de interés económico general que ella misma ha definido, y debe garantizar la promoción de sus valores fundamentales, en particular, en sus relaciones con los países en desarrollo.

#### 4.10. Cooperación al desarrollo

4.10.1. En numerosos ámbitos de servicios de interés general, la realización de infraestructuras exige costosas inversiones, que tienen una rentabilidad baja a corto plazo. Esta característica resulta particularmente onerosa para los países en desarrollo endeudados y que tienen necesidades importantes para su desarrollo (por ejemplo, en el sector del agua). La acción de la Comunidad debería pues desarrollarse particularmente en la realización de estas infraestructuras.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

## ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del Reglamento Interno).

**Punto 3.1**

Sustitúyase por el siguiente texto:

«3.1. El Comité ya se ha pronunciado sobre la mayor parte de las cuestiones que plantea la Comisión en el Libro Verde en sus dictámenes CES 949/99 y CES 860/2002. En éste último afirmaba la necesidad de una Directiva marco que consolide los principios políticos relativos a los servicios de interés económico general y que dote a los Estados miembros de la necesaria flexibilidad en la materia.»

**Punto 3.1.1**

Sustitúyase por el siguiente texto:

«3.1.1. Despues de estudiar el Libro Verde y las sentencias pertinentes del Tribunal (puntos 1.4.2.-1.4.4.), el Comité ha llegado a una conclusión diferente. El objetivo fundamental debe ser garantizar los derechos y obligaciones autónomos de los Estados miembros y de las autoridades regionales y locales para garantizar y prever la prestación de servicios de interés general. Como se señala más detalladamente en otro punto del dictamen, los propios servicios son de naturaleza diversa y están en continuo desarrollo, por lo que resulta imposible dar definiciones claras. Además, las sentencias del Tribunal han aclarado los problemas referentes a la compatibilidad con la normativa sobre ayudas estatales. En estas circunstancias, una directiva marco u otro instrumento general a nivel de la UE sólo crearía confusión, falta de claridad y dificultades de interpretación entre los diferentes niveles de legislación.»

**Insértese un nuevo punto 3.1.2**

«3.1.2. La nueva legislación a nivel de la Unión debería desarrollarse solo en sectores específicos para abrir y armonizar mercados, cuando se considere que aportan beneficios a los consumidores europeos y otros agentes, como es el caso de las telecomunicaciones, la energía y algunos más. En estos casos, la normativa específica sobre la prestación del servicio universal y público ha de estar incluida en la Directiva sectorial respectiva.»

*Exposición de motivos*

Se considera innecesaria.

**Punto 3.2 (actual)**

Modifíquese la redacción de la primera frase:

«3.2. En cuanto a los principios que deberían ser respetados por las autoridades y agentes competentes, podrían incluirse en una eventual directiva marco o en otro instrumento general relativo a los servicios de interés general, el CESE ya se ha pronunciado al respecto de la forma siguiente...»

*Exposición de motivos*

En consonancia con la enmienda al punto 3.1.

**Punto 4.1.6**

Suprímase la última parte como sigue:

«4.1.6. Desde este punto de vista, el CESE recuerda su deseo de que la promoción de los servicios de interés general figure como objetivo de la UE en el artículo 3 de la futura Constitución. El CESE se congratula por algunos progresos realizados, en la medida en que el proyecto de la Convención para el futuro de Europa. completa y refuerza el actual artículo 16 que trata de los servicios de interés económico general, hace de ellos un fundamento jurídico (“dichos principios y condiciones se definirán mediante leyes europeas”, artículo III-6) y los incluye en las “cláusulas de aplicación general”.»

En consonancia con la enmienda al punto 3.1. No es deseable una legislación europea (general).

**Punto 4.2**

Suprímase todo el punto.

*Exposición de motivos*

En consonancia con la enmienda al punto 3.1. La importante cuestión de los servicios sociales se aborda en otro punto del proyecto de dictamen, y el mensaje del punto 4.2.2. podría incluirse en aquél.

**Punto 4.3.4**

Suprímanse las palabras señaladas:

«4.3.4. En lo que respecta a los restantes servicios, la ley marco y las leyes sectoriales deben definir claramente los principios y modalidades de regulación, que completan el derecho común de la competencia; esta definición legislativa permite proceder a las evoluciones sucesivas que sean necesarias.»

*Exposición de motivos*

En consonancia con la enmienda al punto 3.1.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 28, votos en contra: 52, abstenciones: 5.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa de acción europeo de seguridad vial — Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida»**

(COM(2003) 311 final)

(2004/C 80/21)

El 2 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 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 24 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Simons).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Con esta Comunicación, la Comisión se propone dotar de contenido el objetivo fijado en el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico de aquí al año 2010.

1.2. Los objetivos de este programa de acción son los siguientes:

- inducir a los usuarios a mejorar su comportamiento;
- garantizar unos vehículos más seguros;
- mejorar las infraestructuras viarias.

1.3. En este programa, la Comisión enumera una serie de medidas concretas, que van desde la elaboración de unas guías técnicas hasta la recopilación y el análisis de los datos sobre accidentes. A modo de ejemplo, el Comité señala a continuación únicamente las medidas en relación a las cuales se le ha solicitado, o se le solicitará próximamente, su dictamen:

- Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas<sup>(1)</sup>
- La formación de los conductores profesionales de mercancías y de viajeros por carretera<sup>(2)</sup>
- Requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras<sup>(3)</sup>

- Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de vehículos seguros e inteligentes<sup>(4)</sup> (TEN/164) (trabajos en curso)
- Controles en carretera<sup>(5)</sup> (TEN/166) (trabajos en curso)
- Permiso de conducción<sup>(6)</sup> (TEN/167) (trabajos en curso)
- Los vehículos de motor, en cuanto a los asientos, sus anclajes y reposacabezas<sup>(7)</sup> (INT/198) (trabajos en curso)
- Anclajes de los cinturones de seguridad de los vehículos a motor<sup>(8)</sup> (TEN/199) (trabajos en curso)
- Cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor<sup>(9)</sup> (INT/200) (trabajos en curso)

1.4. Por último, la Comisión propone un compromiso solemne, consistente en la adhesión a una carta europea de la seguridad vial, a todas las personas que posean una parcela de autoridad, un poder de decisión, un poder económico o social o un mandato de representación. Además de obligarse a respetar principios universales, los signatarios se comprometerán a llevar a la práctica medidas específicas. Los compromisos contraídos se harán públicos y se supervisará su cumplimiento.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que en estos momentos únicamente puede presentar un dictamen sucinto que esboza el marco en el que deben aplicarse las medidas concretas. Tan pronto como la Comisión presente sus nuevas propuestas para la consecución de los objetivos, el Comité expresará, por supuesto, sus puntos de vista al respecto.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 815 final — 2000/0315 (COD), DO C 260 de 17.9.2001, p. 30.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 56 final — 2001/0033 (COD), DO C 260 de 17.9.2001, p. 90.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD), DO C 220 de 16.9.2003, p. 26.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 542 final.

<sup>(5)</sup> COM(2003) 628 final.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 621 final — 2003/0252 (COD).

<sup>(7)</sup> COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD).

<sup>(8)</sup> COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD).

<sup>(9)</sup> COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD).

2.2. El Comité considera que el programa de acción de la Comisión representa una señal política muy clara dirigida a los Estados miembros para que centren sus esfuerzos en cumplir el objetivo del programa, pese a las posibles deficiencias que contenga. La resolución del Consejo del pasado 5 de junio muestra que la señal se ha captado; ahora se espera su aplicación práctica.

2.3. El Comité suscribe plenamente el interés de la Comisión por reducir el número de víctimas de accidentes de tráfico, pero desea formular también una serie de observaciones, a fin de reforzar la aplicabilidad del programa.

2.4. Por ejemplo, el Comité echa en falta una referencia a los dictámenes del Comité de 1997<sup>(1)</sup> y 2000<sup>(2)</sup>, y sobre todo una evaluación del segundo programa de acción europeo en materia de seguridad vial. El Comité considera que se podrían extraer lecciones muy valiosas de las experiencias del pasado.

2.5. El Comité considera bastante ambicioso el objetivo de la Comisión, es decir, la reducción para el año 2010 del número de víctimas mortales de accidentes de tráfico a la mitad con respecto a 2000. A juicio del Comité, si bien esta meta pudiera ser en sí alcanzable, debería incluir un objetivo concreto, por ejemplo «20 000 muertos menos para el año 2010», en lugar del término, más vago y descontextualizado, de «la mitad».

2.6. A juicio del Comité, el enfoque de la Comisión —un plan de acción específico en el que el principio de subsidiariedad se aplique rigurosamente de modo que todos los interesados, en sus diversas esferas de competencia, dispongan de un marco de acción claramente determinado— es adecuado para que los Estados miembros no se amparen en el principio de subsidiariedad para oponerse a la adopción de medidas concretas o para aplicarlas de modo insuficiente.

2.7. El objetivo mencionado en el punto 2.4 se formuló en el año 2001, es decir, antes de que la Unión Europea hubiera tomado la decisión referente a la ampliación de la Unión. Por consiguiente, a juicio del Comité, la Comisión deberá efectuar un balance intermedio en el año 2006 acompañado de propuestas adicionales, dado que en los nuevos Estados miembros el número anual de víctimas mortales por accidentes de tráfico asciende a 12 000 y que, con mayores esfuerzos conjuntos, esta cifra puede reducirse sensiblemente.

2.8. La Comisión plantea la necesidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo fijado, que van desde las destinadas a mejorar el comportamiento de los usuarios, a las que pretenden mejorar la seguridad de los vehículos y mejorar también las infraestructuras viarias eliminando sus «puntos negros». Dado que la gran mayoría de los accidentes es atribuible a errores humanos, en opinión del Comité hay que prestar atención a mejorar la observancia de las normas de conducción vigentes que afectan directamente a los usuarios.

2.9. El Comité considera que la propuesta de la Comisión de suscribir una carta europea para la introducción de medidas específicas obtendrá mejores resultados si la UE contribuye de una u otra forma a la introducción de las citadas medidas específicas.

### 3. Observaciones específicas

3.1. El Comité coincide con la Comisión en que los Estados miembros son muy reticentes con respecto a las medidas que deben tomarse a escala comunitaria en el ámbito de la seguridad vial, lo que es sin duda lamentable, teniendo en cuenta la gravedad del problema y la división de las responsabilidades y los diferentes aspectos de la seguridad vial entre diferentes instancias administrativas. La Comisión pone como ejemplo la armonización de la tasa máxima de alcoholemia, un tema que está sobre el tapete desde hace doce años, a pesar de que un informe de la Comisión afirma que el consumo de alcohol interviene en el 25 % de los accidentes mortales de carretera. A ellos contribuye también, cada vez más, el consumo de drogas.

3.2. En su dictamen de 2001<sup>(2)</sup>, el Comité aboga por una armonización de los controles de drogas y alcohol en la UE en beneficio de la mejora de la seguridad vial. Una vez más, el Comité insta vivamente a la Comisión a que dedique esfuerzos a este fin y a que en particular pida al Consejo que adopte definitivamente una decisión adecuada.

3.3. Como se señala en el punto 3.9 del presente proyecto de dictamen, el Comité llama la atención sobre las cuatro causas que motivan el 37,5 % de los accidentes mortales, para las que podrían dar buenos resultados determinadas acciones, respecto a las cuales la Comisión debería establecer prioridades. Además, el Comité estima que la rentabilidad constituye un principio importante y que las medidas de aplicación indicadas en la Comunicación de la Comisión deberían ser objeto de un análisis de coste y beneficios.

3.4. El Comité opina que es importante efectuar un análisis más detallado de los accidentes, para poder dar con las medidas adecuadas. Para ello debería realizarse una especie de mapa de accidentes y sus causas, a fin de poder tener una perspectiva de la situación. Además, el Comité desea señalar que el funcionamiento de las medidas o el control de las mismas mejoraría en el conjunto de la UE si éstas se aplicaran y controlaran de manera armonizada en todos los Estados miembros; por ejemplo, la armonización de los límites de velocidad, la tasa máxima de alcoholemia, la política de sanciones, etc.

<sup>(1)</sup> DO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

<sup>(2)</sup> DO C 14 de 16.1.2001, p. 30.

<sup>(3)</sup> DO C 14 de 16.1.2001, p. 30.

3.5. El Comité apoya las medidas propuestas por la Comisión para el programa de acción, que van desde la armonización de las medidas de control a la formación y la información permanentes, y la introducción de un permiso de conducción basado en un sistema de puntos. Especialmente, el Comité desea subrayar, por una parte, la importancia de una buena formación de los conductores, y, por otra parte, la de los cursos complementarios, en el marco de la «formación permanente», destinados a todos los conductores de vehículos de motor, con independencia de su edad. Además, el Comité llama la atención sobre un aspecto que considera que se ha pasado por alto, a saber, el de los conductores agresivos. Convendría prestar más atención a este grupo de conductores, en el marco de un programa de seguridad vial. Obviamente, deben aprovecharse al máximo las ventajas que ofrecen los avances técnicos en el diseño de vehículos y la educación de los usuarios a través de un programa europeo de evaluación de nuevos modelos de automóviles (EuroNCAP).

3.6. Desde un punto de vista técnico, es preciso fomentar la instalación de mecanismos de advertencia en los vehículos que aún no dispongan de ellos. Sin ánimo de exhaustividad, en el caso de los vehículos particulares podría pensarse en señales de advertencia o sonoras en caso de que no se lleven puestos los cinturones de seguridad, incluso en los asientos traseros, de exceso de velocidad o de baja presión de los neumáticos. En los vehículos de carga, podría citarse la incorporación de bandas reflectantes en los laterales y la parte trasera.

3.7. Además de los aspectos arriba citados sobre el diseño de los vehículos y el comportamiento de los conductores, el Comité opina también que a la hora de crear y mejorar las infraestructuras físicas es preciso prestar atención a los aspectos específicos de seguridad del tráfico, como la prevención y detección de los llamados «puntos negros» y la armonización de la señalización en los Estados miembros. La información puede obtenerse mediante la elaboración de un mapa de «accidentes mortales» con indicación de los «puntos negros», acompañado además de un análisis de las causas de los accidentes en cada punto negro. Este mapa después puede compararse con la carta de la seguridad vial para poder tomar medidas cuando sea necesario. Como complemento debe difundirse información sobre las campañas de información que han tenido éxito, como la campaña BOB (siglas de «Bewust Onbeschonken Bestuurder»: conductor conscientemente sobrio), llevada a cabo en Bélgica. Además, el Comité desea llamar la atención sobre el excelente trabajo realizado por la organización Euro-Rap<sup>(1)</sup> en la reducción del número de víctimas. Esta organización publica un mapa de carreteras de los diferentes países europeos, en el que se indica el nivel de riesgo en las diferentes carreteras. Dicho mapa se basa en el número de accidentes.

3.8. La Comisión presta amplia atención a las medidas que ya se han tomado o que se están preparando en lo que respecta al transporte profesional de mercancías y de viajeros. En principio, estas medidas fomentan la seguridad de los usuarios, porque los conductores profesionales, por definición, pasan más tiempo en la carretera y por tanto tienen más ocasiones

de sufrir accidentes. Las causas que producen los accidentes por desgracia todavía no se han investigado lo suficiente. Por tanto, el Comité acoge con satisfacción las propuestas que plantea la Comisión en su Comunicación destinadas a crear un observatorio europeo de la seguridad vial, una de cuyas tareas principales será el análisis de los accidentes de tráfico.

3.9. El Comité desea señalar que de los 40 000 accidentes mortales, 15 000 son consecuencia del exceso de alcohol, de la velocidad, de no llevar puesto el cinturón de seguridad, o bien de una combinación de estos factores. A juicio del Comité, con vistas a la eficacia, lo más productivo sería adoptar medidas específicas dirigidas a estos factores, combinados con información complementaria sobre los «puntos negros».

3.10. Además, el Comité señala que el objetivo de la Comisión, reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en las carreteras de aquí al año 2010, es un objetivo cuyos «frutos» se cosecharán sobre todo en los países en los que de momento no se reconoce de modo suficiente la importancia de las medidas de seguridad vial. Es en los países que han alcanzado ya buenos resultados en los que más difícil resulte reducir el número de víctimas, lo que naturalmente no significa que no haya que hacer nada.

3.11. La Comisión propone la creación de un observatorio europeo de la seguridad vial como organismo interno. El Comité puede estar de acuerdo con la creación de dicho observatorio, pero con la condición expresa de que sea un organismo independiente de la Comisión y cuente con un presupuesto suficiente.

3.12. El Comité desea llamar la atención sobre el peligro que para la seguridad vial comporta el uso del teléfono móvil en el automóvil, al menos cuando no se utiliza el accesorio de «manos libres». Por esta razón, insiste en que es necesario llevar a cabo un adecuado control al respecto.

3.13. En su versión neerlandesa, el título de la Comunicación de la Comisión no incluye la noción de que las «víctimas de accidentes de tráfico» lo son de carretera, cosa que sí ocurre, por ejemplo, en la versión francesa. Como en neerlandés el término «tráfico» (*verkeer*) también hace referencia al tráfico aéreo, marítimo y fluvial, la Comisión debería modificar el título de la comunicación en consecuencia.

#### 4. Síntesis y conclusiones

4.1. El Comité acoge muy favorablemente el programa de acción europeo de seguridad vial presentado por la Comisión. Asimismo expone una serie de observaciones críticas y sugerencias destinadas a reforzar su programa de acción.

4.2. El Comité lamenta que la Comisión no haga una evaluación del segundo programa de acción en materia de seguridad vial, con el fin de que en la elaboración de este tercer programa se puedan extraer conclusiones de la experiencia adquirida. Asimismo, el Comité echa en falta una serie de objetivos concretos y prioridades.

<sup>(1)</sup> European Road Assessment Programme (Programa europeo de evaluación vial).

4.3. Debido a la adhesión de diez nuevos Estados miembros en 2004, el Comité opina que en el año 2006 debería efectuarse un balance intermedio acompañado de propuestas de medidas complementarias.

4.4. La carta europea de la seguridad vial que propone la Comisión tendrá mucho más éxito, a juicio del Comité, si las medidas que propone van acompañadas de algún tipo de apoyo de la UE.

4.5. El Comité llama la atención sobre el hecho de que los «frutos» se cosecharán principalmente en los países en los que las medidas adoptadas hasta ahora no han tenido suficiente efecto, y estima que aquellos países en los que se han registrado avances notables en los últimos años, los «frutos» podrían ser

en comparación de menor importancia, lo que naturalmente no significa que no haya que hacer nada.

4.6. En lo que respecta a la aplicación concreta, el Comité propone crear mapas de «accidentes mortales», y analizar en particular los llamados «puntos negros» y la cifra de accidentes que se produzcan en ellos, con el fin de poder adoptar medidas adecuadas.

4.7. La propuesta de la Comisión de crear un observatorio europeo de la seguridad vial puede contar con el apoyo del Comité, siempre cuando este organismo sea independiente y se garantice que cuenta con un presupuesto suficiente. En este sentido, parte del principio de que el observatorio utilizará los conocimientos de las organizaciones existentes, como Euro-Rap.

Bruselas, 10 de diciembre 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 la Directiva 92/24/CEE del Consejo sobre los dispositivos de limitación de velocidad o sistemas similares de limitación de velocidad incorporados a determinadas categorías de vehículos de motor»**

(COM(2003) 350 final — 2003/0122 (COD))

(2004/C 80/22)

El 25 de junio 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Ranocchiarì).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. A partir de los años 90, dentro del amplio marco reglamentario relativo a la homologación de los vehículos de motor, se empezó a dedicar un capítulo específico a los dispositivos de limitación de velocidad previstos para determinados tipos de vehículos incluidos en las categorías N (vehículos de transporte de mercancías) y M (vehículos de transporte de pasajeros).

1.2. Actualmente, la Directiva 92/24/CEE es la que define las exigencias técnicas que han de cumplirse para la homologación de los dispositivos de limitación de velocidad, obligatorios para los vehículos de las categorías N2 (camiones de tonelaje medio) y M3 (autobuses) cuya masa máxima supera las 10 toneladas, y los vehículos de la categoría N3 (camiones de gran tonelaje), cuya masa máxima supera las 12 toneladas.

1.3. Esta Directiva está vinculada a la Directiva 92/6/CEE, que regula la instalación y la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en las mismas categorías de vehículos.

1.4. Recientemente la Directiva 2002/85/CE amplió el ámbito de aplicación de la Directiva 92/6/CEE, extendiendo la obligación de instalar y utilizar dispositivos de limitación de velocidad a todos los vehículos destinados al transporte de pasajeros de más de ocho plazas, además de la del conductor (categorías M2 y M3) y a todos los vehículos de transporte de mercancías cuya masa máxima supere las 3,5 toneladas (categorías N2 y N3).

1.5. De ahí se deriva la propuesta objeto de examen, necesaria para extender el ámbito de aplicación de la mencionada Directiva 92/24/CEE y permitir la homologación de los dispositivos de limitación de velocidad que se instalen en vehículos que hasta ahora no estaban cubiertos por esta obligación.

1.6. Así pues, con esta propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo se completa el proceso consistente en homologar, instalar y utilizar dispositivos de limitación de velocidad en todos los vehículos de motor destinados al transporte de pasajeros y de mercancías de las categorías N2, N3, M2 y M3.

## 2. Observaciones generales

2.1. La utilización de dispositivos de limitación de velocidad en los vehículos de motor de las categorías de más tonelaje desde mediados de los años 90 ha surtido claros efectos positivos sobre la mejora de la seguridad vial. Por otra parte, varios Estados miembros a los que la Comisión Europea había pedido que compartieran su experiencia en la materia han puesto de manifiesto las repercusiones positivas de esta medida sobre el sector de transportes en términos de reducción del coste del carburante y desgaste de los neumáticos. Por último, pero no menos importante, se ha observado una reducción de las emisiones de los vehículos, consecuencia natural de la velocidad más reducida y del menor consumo<sup>(1)</sup>. En cambio, los efectos negativos relativos son una menor seguridad en caso de adelantamiento, ya que esta maniobra requiere más tiempo, y el aumento de los plazos de entrega, debido a la mayor duración del trayecto.

2.2. La Directiva 2002/85/CE responde pues a la exigencia de mejorar las prestaciones de los vehículos desde el punto de vista del medio ambiente y de la seguridad. En consecuencia, la obligación de instalar estos dispositivos se aplicará a todos los vehículos destinados al transporte de pasajeros y de mercancías de las categorías N2, N3, M2 y M3.

<sup>(1)</sup> «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 92/6/CEE del Consejo de 10 de febrero de 1992 relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad», COM(2001) 318 final — Vol. I, de 14.6.2001.

2.3. El Comité manifiesta su satisfacción, en primer lugar, por el hecho de que la Directiva haya adoptado su sugerencia de diversificar las categorías de vehículos en función de su masa máxima, con el fin de autorizar, en su caso, determinadas excepciones a la instalación escalonada en el tiempo<sup>(1)</sup>.

2.4. En el Dictamen aludido, el Comité también destacaba la necesidad de adoptar una Directiva de homologación para modificar la Directiva 92/24/CEE<sup>(2)</sup>, al tratarse de una norma de construcción. Por tanto, se ponía de manifiesto la necesidad de extender las normas de homologación de los vehículos y de los correspondientes dispositivos, inicialmente previstos por la mencionada Directiva para los vehículos de más tonelaje, a los de menor tonelaje contemplados en la Directiva 2002/85/CE.

2.5. El Comité Económico y Social Europeo celebra asimismo la rapidez de actuación de la Comisión y valora positivamente el planteamiento encaminado a agilizar al máximo todas las decisiones que tengan repercusiones positivas en términos de seguridad, sin que ello perjudique a la industria.

2.6. Por último, el Comité subraya que el progreso tecnológico en este sector garantiza la mayor seguridad e inviolabilidad de los dispositivos actuales de limitación de velocidad.

### 3. Observaciones específicas y conclusiones

3.1. Volviendo a la propuesta de modificación de la Directiva objeto de la consulta del Comité, cabe preguntarse en primer lugar si en una situación como ésta no hubiera sido posible e incluso preferible recurrir al procedimiento de adaptación al progreso técnico. Efectivamente, normas «obligadas» como ésta deberían asimilarse a las adaptaciones al progreso técnico de casos ya cubiertos por una Directiva.

3.2. En cualquier caso, es necesario examinar dos aspectos en particular:

a) Los plazos aplicables a las normas de homologación que, como es sabido, influyen en la producción de los vehículos objeto de las normas y, por tanto, en la capacidad de respuesta de los fabricantes. En realidad, aunque es cierto que el impacto económico no es significativo<sup>(3)</sup>, conviene evitar (Directiva 2002/85/CE) que unos plazos demasiado cortos pongan en dificultades a algunos fabricantes. El resultado así obtenido es positivo, por lo que se propone adoptar el mismo planteamiento para los plazos de homologación.

(1) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/6/CEE del Consejo relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad» — DO C 48 de 21.2.2002.

(2) Del 31 de marzo de 1992, DO L 129 de 14.5.1992.

(3) Véase el Dictamen del Comité anteriormente citado.

b) Las obligaciones establecidas en la propuesta de Directiva objeto de examen deben permitir a los Estados miembros que así lo deseen eximir de la instalación obligatoria del dispositivo a determinadas categorías de vehículos, como se dispone en el artículo 4 de la Directiva 2002/85/CE.

3.3. En el caso de la letra a), no parecen plantearse problemas, ya que los plazos contemplados en la propuesta de Directiva corresponden con los establecidos en la Directiva 2002/85/CE. Los plazos previstos para adaptarse a las disposiciones técnicas son conformes a los adoptados en la Directiva para extender la obligatoriedad de los dispositivos.

3.4. Esto también se aplica a las posibles excepciones mencionadas en la letra b):

- en lo que se refiere a los vehículos de motor de las categorías M2 y M3 con un peso máximo superior a 5 toneladas pero igual o inferior a 10 toneladas y a los vehículos de la categoría N2, la propuesta se aplicará a los vehículos matriculados a partir del 1 de enero de 2005 desde el 1 de enero de 2005;
- para los vehículos conformes a los valores límite indicados en la Directiva 88/77/CEE<sup>(4)</sup> matriculados entre el 1 de octubre de 2001 y el 1 de enero de 2005, la propuesta se aplicará a partir del 1 de enero de 2006, si se trata de vehículos que efectúan tanto transportes nacionales como internacionales, y a partir del 1 de enero de 2007, si se trata de vehículos destinados exclusivamente al transporte nacional;
- Excepción: hasta el 1 de enero de 2008, todo Estado miembro podrá eximir de la aplicación de la propuesta a los vehículos de las categorías M2 y N2 con un peso máximo superior a 3,5 toneladas, pero igual o inferior a 7,5 toneladas, matriculados en el registro nacional y que no circulen en el territorio de otro Estado miembro.

3.5. Los plazos fijados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la homologación son los mismos y se han establecido de manera tal que permitan a los Estados miembros que tuvieran que autorizar excepciones poder hacerlo sin problemas.

3.6. Los plazos no se han fijado de manera absoluta, sino que se ha tenido en cuenta la fecha de entrada en vigor de la Directiva, como es habitual en el caso de las normas de homologación. El proceso de aprobación no debería plantear problemas, a condición de que sea rápido.

(4) «Directiva 88/77/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1987, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores diesel destinados a la propulsión de vehículos», DO L 36 de 9.2.1988.

3.7. A este respecto, conviene señalar que en la propuesta de Directiva objeto de examen y, concretamente, en una nota a pie de página del apartado 2 de su artículo 2, se hace referencia al documento COM(2001) 318 final, relativo a la propuesta de Directiva por la que se extiende la obligación de disponer de dispositivos de limitación de velocidad a las categorías de vehículos N2 y M2. Esta propuesta se convirtió posteriormente en la Directiva 2002/85/CE, considerada en más de una ocasión como el origen de la propuesta que ahora

se examina. Es preciso, por lo tanto, corregir la nota y referirse directamente a la Directiva y a los plazos que en ella se mencionan.

3.8. El Comité desea que concluya rápidamente el procedimiento normativo. La protección de la salud y la seguridad vial deben considerarse compromisos comunes ineludibles, de valor universal, habida cuenta de los costes sociales, más aún que los económicos, de los accidentes de carretera.

Bruselas, 10 de diciembre 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 relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)»**

(COM(2003) 406 final — 2003/0147 (COD))

(2004/C 80/23)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el primer párrafo del artículo 156 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 24 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Pezzini).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Crear una red a través de las fronteras utilizando las tecnologías de la información (TI) se ha convertido en el instrumento clave para unir a las administraciones públicas y fomentar sus esfuerzos de cooperación hacia una Europa moderna, ampliada y segura. Por otra parte, los estudios efectuados por la Comisión coinciden en afirmar que las inversiones en este campo generan nuevas dinámicas económicas de carácter positivo (con una elevada tasa de retorno). Una de las iniciativas comunitarias en este ámbito es la denominada IDA (Intercambio electrónico de datos entre administraciones), que fue emprendida por la Comisión entre 1993 y 1995 por medio del programa IDA I (1995-1999). En el período 1999-2004, la dotación financiera del Programa IDA II se eleva a 127 millones de euros con cargo al presupuesto comunitario.

De esta cantidad, se ha destinado cerca del 60 % a proyectos sectoriales de interés común y el resto a medidas horizontales encaminadas a asegurar la interoperabilidad y la plena accesibilidad a las redes transeuropeas.

1.2. La interoperabilidad de los sistemas de información, el acceso compartido a la información y su reutilización, y el ensamblaje de los procesos administrativos son esenciales para prestar servicios interactivos de administración electrónica de gran y constante calidad, centrados en el usuario. El programa IDA II se ha revelado como un instrumento de apoyo eficaz que ha contribuido considerablemente a la gestión del mercado interior, facilitando la movilidad de los ciudadanos y las empresas a través de las fronteras.

1.3. El Comité ha podido expresar en diversas ocasiones su opinión acerca del programa IDA, tanto en abril de 1998<sup>(1)</sup> como en enero de 2002<sup>(2)</sup>, subrayando, entre otros, los siguientes aspectos:

- la importancia de consolidar el programa IDA de forma que repercuta en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, empresas y, en general, de la sociedad civil organizada. Ello garantizará una mayor cohesión económica y social de la Unión y permitirá incrementar los niveles de competitividad del modelo europeo, de conformidad con las conclusiones de las cumbres de Lisboa y Estocolmo;
- la importancia de contar con una autoridad de certificación eficaz a nivel europeo que permita garantizar unos niveles adecuados de seguridad en el acceso a la información y su intercambio;
- la importancia de conseguir la máxima visibilidad, accesibilidad e interoperabilidad de las redes creadas en el marco del programa IDA para el usuario final;
- la necesidad de promover iniciativas en los distintos niveles para garantizar la formación continua de los usuarios y permitir que las infraestructuras de redes se utilicen también para actividades en este sentido;
- habida cuenta de lo delicados que pueden ser los datos procesados, la exigencia de garantizar un alto nivel de seguridad de las redes mediante instrumentos adecuados de protección y, en su caso, de protocolos de transmisión asegurada en el ámbito central y periférico.

1.4. La segunda fase del programa IDA II, que finaliza el 31 de diciembre de 2004, ha hecho posible un avance constante en la cooperación tanto entre la Comisión Europea y las administraciones públicas de los Estados miembros, como entre las instituciones comunitarias.

1.4.1. Un ejemplo de ello lo constituye la red CIRCA para el desarrollo de servicios de aplicación, basada en un entorno WWW y en componentes de código fuente abierto (LINUX), capaces de proporcionar servicios en red en el espacio virtual. Esta red está siendo utilizada por más de 700 grupos de interés y por la práctica totalidad de las direcciones generales y los servicios de la Comisión, que mediante la fórmula denominada «write once, use many» garantizan el acceso a un gran número de usuarios.

1.4.2. También es significativo el papel de la red transeuropea TESTA, que sirve para conectar las administraciones de la Unión con las de los Estados miembros, así como las instituciones europeas (la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones) y las agencias europeas, con un amplio programa de expansión en los países de la próxima ampliación. TESTA se utiliza también en los ámbitos financiero, de justicia y asuntos de interior, de agricultura y pesca, de transportes y de política regional. Esta red permite gestionar también las licencias de

importación-exportación, así como la recopilación y distribución de información estadística (Datashop).

1.4.3. Los servicios públicos clave de infraestructura de la iniciativa IDA han permitido poner a disposición de los proveedores y los usuarios una certificación autorizada que proporciona certificados electrónicos seguros e interoperativos.

1.4.4. Tal como se señala en el plan de acción eEurope 2002 y ha quedado corroborado en el plan de acción de 2005, la estrategia de desarrollo de un sistema europeo de contratación pública electrónica ha contado con el apoyo de IDA II con la aplicación de formatos comunes basados en acciones piloto integradas con los servicios operativos ya existentes, como SIMAP y TED (Tender Electronic Daily).

1.4.5. Se han llevado a cabo 45 proyectos de interés común en sectores como la gestión del mercado único en el ámbito agrícola, la lucha contra el fraude, el banco de datos paneuropeo, los servicios telemáticos para la gestión aduanera de aranceles, impuestos y cuotas, el control de los aranceles y del transporte de mercancías, la red paneuropea de los servicios de empleo (EURES), la red transeuropea de servicios de autorización única en el sector farmacéutico (EUDRANET), la red para la transferencia de pensiones, subsidios por maternidad y desempleo (TESS), la red transeuropea de la sanidad pública para la prevención de las enfermedades contagiosas (EUPHIN), la red de apoyo al sistema de notificación de enfermedades animales (ADNS), las redes sobre seguridad de los productos químicos y los aparatos eléctricos, la red de asistencia SOLVIT (aplicación del Derecho comunitario), la red PLOTEUS sobre las oportunidades que ofrece el aprendizaje por medios electrónicos, la red telemática en el sector del turismo, el medio ambiente y la protección de los consumidores (TOURNET), que conecta administraciones europeas, nacionales, regionales y locales y, por último, las redes sobre cuestiones relacionadas con la política de emigración, la cooperación judicial EUROJUST y la seguridad.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión propone ahora la continuidad de este programa mediante la creación de un nuevo programa que cambiará tanto de denominación como de contenido, aunque para la cuestión de fondo se seguirán las pautas de los dos programas precedentes. El nuevo programa quinquenal 2005-2009, denominado IDABC («Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens» o prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos), hace hincapié en la prestación de servicios paneuropeos de administración electrónica, no sólo a las distintas esferas del sector público, sino también a los usuarios finales del mercado interior comunitario; esto es, a las empresas y a los ciudadanos. La ejecución de este programa podría contribuir a asegurar el pleno disfrute en una Europa ampliada de los derechos garantizados por las cuatro libertades fundamentales<sup>(3)</sup> previstas en el Tratado.

<sup>(1)</sup> DO C 214 de 10.7.1998, p. 33.

<sup>(2)</sup> DO C 80 de 3.4.2002, p. 21.

<sup>(3)</sup> Libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.

2.2. El nuevo programa incluirá dos segmentos: los proyectos de interés común en favor de políticas sectoriales y las medidas horizontales de apoyo a la interoperabilidad. Se trata principalmente de servicios de infraestructura con procedimientos bastante simplificados en comparación con los anteriores gracias, entre otras cosas, a la adopción de una única decisión para ambas modalidades de intervención. El Comité había aprovechado también la oportunidad para criticar la complejidad de los procedimientos del antiguo programa —que hacía necesarias dos decisiones—, mostrándose precisamente a favor de un «marco unitario»<sup>(1)</sup>.

2.3. Las nuevas características del programa comunitario responden a la necesidad de inscribir la iniciativa en un marco más elevado para los objetivos prioritarios de la Unión en el ámbito de la administración electrónica, algo que el Comité ve no sólo como un medio para plasmar plenamente tanto los derechos y las obligaciones, sino también como una oportunidad para los ciudadanos y las empresas en un próximo mercado único formado por 25 y, en el futuro, 28 Estados miembros (a los cuales habrá que añadir los países del Espacio Económico Europeo). Desde el punto de vista de las oportunidades, cabe considerar los siguientes aspectos:

- un marco estratégico de acción que actúe a nivel paneuropeo y que converja hacia una interfaz telemática común;
- una mayor facilidad de acceso para empresas y ciudadanos a fin de garantizar su plena participación en la construcción y en la transformación político-institucional de la Unión Europea;
- una plena interoperatividad intersectorial en los distintos niveles (europeo, nacional, regional y local) y entre los distintos agentes (administraciones públicas, empresas y ciudadanos);
- la agilización de la comunicación entre las instituciones comunitarias y sus distintos servicios, incluidas las agencias europeas, para mejorar el proceso decisivo y la simplificación;
- una mayor transparencia, seguridad, capacidad de reacción y tradición a la hora de prestar los servicios;
- la ejecución de procedimientos unificados más rápidos, racionales y descentralizados, así como el intercambio de las mejores prácticas;
- una estrecha conexión con otras iniciativas y programas comunitarios como eTEN, eContent, Modinis<sup>(2)</sup> y las actividades pertinentes del VI Programa marco de IDTD.

2.4. La propuesta de la Comisión asigna al nuevo programa IDABC recursos financieros comunitarios por valor de 59,1 millones de euros para el período 2005/2006, mientras que se prevén 89,6 millones de euros en las nuevas perspectivas financieras para 2007-2009. Durante este quinquenio, el nuevo programa debería percibir una asignación global de 148,7 millones de euros (frente a 145,6 millones para el período precedente 1999-2004), algo que, a juicio del Comité, no parece proporcionado si se tienen en cuenta los nuevos cometidos y objetivos.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité reconoce la necesidad básica que se expone en la propuesta para recalificar el programa IDA y lograr su plena incorporación a la Estrategia de Lisboa. Como es sabido, el objetivo de esta Estrategia es garantizar que la economía europea se convierta para 2010 en la más dinámica y competitiva del mundo, y debe articularse con el Plan de acción eEurope 2005 «Una sociedad de la información para todos», lanzado en el Consejo Europeo de Sevilla, para fomentar la gestión del mercado único y la movilidad transfronteriza de ciudadanos, empresas, mercancías, capitales y servicios a través de la prestación interoperable de servicios administrativos paneuropeos.

3.2. El Comité apoya la propuesta de Decisión en la medida en que refleja las líneas trazadas en la Declaración ministerial aprobada en Cernobbio el 8 de julio de 2003, en el marco de la Conferencia europea sobre administración electrónica<sup>(3)</sup>, con el fin de permitir un diálogo abierto entre la administración pública, las empresas y los ciudadanos con el objetivo de mejorar la interoperatividad, introducir métodos de intercambio de información flexible, seguros y económicos en costes y en tiempo, otorgar prioridad a los servicios basándose en un análisis de la demanda por parte de las empresas y los ciudadanos y, por último, comprobar de manera sistemática la relación calidad-precio para sus usuarios finales y el nivel de satisfacción que les ha proporcionado el servicio paneuropeo en cuestión.

3.3. El Comité considera que la nueva orientación y formulación del programa han de ver en la «administración en línea» un instrumento innovador para replantearse el modo de funcionamiento de los servicios públicos que se ofrecen a los ciudadanos y las empresas. El objetivo estriba en disponer de manera simple y clara de unos servicios paneuropeos adaptados a los usuarios. No obstante, para reforzar la confianza de los consumidores y las empresas en la administración en línea, se deberán garantizar niveles considerables de seguridad jurídica y unos instrumentos legales contrastados.

(1) DO C 80 de 3.4.2002, p. 21 (punto 2.3).

(2) eTEN: redes transeuropeas de telecomunicaciones electrónicas; eContent: bancos de datos electrónicos; Modinis: seguridad de las redes de información.

(3) <http://www.e-govconference2003.org>.

3.4. De acuerdo con el Comité, se debe prestar especial atención al papel que desempeñan las Administraciones electrónicas a la hora de fomentar la plena integración de los nuevos Estados miembros en el gran mercado único de una Europa ampliada. Este objetivo se traduce en una verdadera libertad de circulación y establecimiento de las personas y las empresas, con el compromiso no sólo de garantizar la transparencia administrativa, sino también de reducir los obstáculos lingüísticos y las incertidumbres jurídicas, burocráticas y de procedimiento.

3.5. Por estos motivos, el Comité concede la máxima importancia a la creación por parte de la Comisión de plataformas de consulta con carácter sistemático en el mundo de la empresa —especialmente, en el de las PYME— y de la sociedad civil organizada, así como en los distintos niveles administrativos descentralizados que resulten más próximos a los usuarios, ya sea a través de comités consultivos ad hoc, ya sea organizando periódicamente conferencias paneuropeas sobre los servicios en línea para asegurar un constante control y reorientación del programa de trabajo IDABC que tenga siempre presentes una buena relación calidad-precio y el grado de satisfacción en el ámbito del comercio electrónico.

3.6. De acuerdo con el Comité, el nuevo programa presenta una grave carencia toda vez que no prevé ninguna medida de sensibilización y formación (permanente y en línea), bien a través de los proveedores para fomentar la difusión de una nueva cultura administrativa paneuropea que abra las puertas a los nuevos elementos del mercado interior, bien a través de los usuarios intermedios y finales, que tienen derecho a conocer plenamente los servicios que ofrece este programa en todo el territorio de la Unión.

3.7. Además, convendría que la Comisión procediera a la recopilación y divulgación de buenas prácticas entre los sistemas de administración electrónica que se utilizan en los distintos países. Asimismo, sería oportuno que inspirase y proporcionara orientaciones a los responsables políticos en las distintas instancias. Un servicio de administración electrónica interactiva haría posible la participación de los ciudadanos no solamente en los resultados, sino también en la tramitación administrativa o de procedimiento de una práctica, lo que permitiría conocer su evolución en tiempo real.

3.8. El CESE espera que la Comisión se pronuncie a favor de la adopción en toda Europa de un sistema europeo de software de código abierto («open source»), como LINUX, para su uso por parte de todas las administraciones públicas de la UE, y considera que se debería apoyar un motor de búsqueda paneuropeo y multilingüe que dé respuesta a las exigencias de los ciudadanos y las empresas. Igualmente, convendría garantizar un fácil acceso a todos los colectivos ciudadanos, también a partir de diversas plataformas de acceso.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Fundamento jurídico: el Comité recalca que no es oportuno limitarlo únicamente al artículo 156 del Tratado CE como ha venido siendo el caso hasta ahora, sino que, habida cuenta de la innovadora formulación del programa IDABC, se debe extender también a los artículos 154 y 157.

4.2. Recursos presupuestarios: el Comité considera limitado el montante asignado que, en su opinión, no parece corresponderse plenamente con el alcance que tienen los nuevos cometidos si se tienen en cuenta la próxima ampliación, las relaciones con los países del Espacio Económico Europeo y la cooperación internacional actualmente en marcha con los países del Mediterráneo y los Balcanes (por ejemplo, la red EURES, los flujos migratorios, las cuestiones de visados y asilo, la seguridad de las redes, etc.)

4.3. Prioridades: el Comité comparte las prioridades expuestas, que ponen claramente de manifiesto la gran repercusión que podría tener la nueva iniciativa para las empresas y los ciudadanos, si bien subraya que este planteamiento debería plasmarse en procesos que den pie a marcos de asociación entre sus representantes. Se considera que tanto el desarrollo del programa de trabajo y su adecuada orientación en función de la satisfacción de los clientes, como la evaluación intermedia y final deberán tener lugar con arreglo a procesos y criterios compartidos.

4.4. Comité de gestión: en opinión del Comité Económico y Social Europeo, el artículo 11 debería prever que, además de contar con la asistencia del Comité de telemática entre administraciones (CTA), la Comisión también ha de tener la posibilidad de aprovechar las contribuciones que aportan los comités consultivos de los usuarios finales y de las administraciones descentralizadas. Es evidente que la preparación técnica de los representantes públicos y privados deberá alcanzar un nivel que permita una asesoría de vanguardia con proyección de futuro. Algunos dictámenes de los comités consultivos deberán ser tenidos en cuenta en el procedimiento al que se hace referencia en el punto 2 del mencionado artículo.

4.5. Procedimiento de ejecución: en caso necesario, el programa también debería incluir para cualquier proyecto común o medida horizontal un nuevo punto d) relativo a las medidas de formación permanente para los proveedores y los usuarios —intermedios o finales—, como parte integrante del proyecto o la medida en cuestión. Según el Comité, cualquier iniciativa debería recoger también de manera explícita la plena adhesión al código de Iniciativa de Accesibilidad a la Web (WAI) para personas discapacitadas y de edad avanzada.

4.6. Anexo I B — Políticas y actividades de la Comunidad: tanto la actividad de normalización técnica y certificación, como la protección de la patente sobre la propiedad intelectual e industrial se deberán inscribir entre las políticas y actividades que son objeto de proyectos comunes.

4.7. Anexo A III — Prever la inclusión en las políticas de intervención de los sectores de seguridad social y pensiones, así como los sistemas para la devolución del IVA.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité se muestra profundamente convencido de la necesidad de unos servicios públicos paneuropeos interoperables que incrementen la eficiencia y la productividad de la administración pública, y refuercen la competitividad y la viabilidad del mercado único europeo con el fin de promover la transparencia, la participación en el proceso democrático y decisivo, e incluir los aspectos sociales entre los intereses prioritarios del usuario final.

5.2. En opinión del Comité, la segmentación del mercado como consecuencia de unos sistemas de administración electrónica no interoperables podría tener repercusiones políticas, económicas y sociales para la construcción de una Unión Europea ampliada a 25 o 28 Estados miembros, así como para su funcionamiento eficaz y competitivo en el mercado mundial.

5.3. Así pues, el Comité apoya plenamente la puesta en marcha del nuevo programa IDABC siempre y cuando sea coherente y se integre de manera orgánica en el plan de acción *eEurope 2005* y en las acciones comunitarias *eTEN*, *eContent*, *eLearning* y *eSAFE*, en completa sinergia con las acciones del VI Programa marco comunitario de IDTD, con el programa de investigación sobre seguridad y con las acciones para fomentar la utilización de normas abiertas, sistemas de código abierto (*open source*) y una evaluación comparativa (*benchmarking*) a todos los niveles de la administración pública.

5.4. El Comité considera que el nuevo programa IDABC deberá constituir un medio innovador para replantear y optimizar, mediante plataformas comunes interoperables, unos servicios públicos transparentes y compartidos cuya oferta se haga en términos precisos y comprensibles, con unos procedimientos simples, y unos costes y plazos reducidos, a fin de mejorar la calidad de vida del ciudadano y la competitividad de las empresas europeas.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

5.5. A este respecto, el Comité recomienda al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión:

- la adaptación de los recursos a la dotación financiera del programa IDABC, teniendo en cuenta tanto los nuevos cometidos que se le han asignado, como el alcance que éste reviste en toda Europa y en términos de cooperación internacional;
- la creación de plataformas sistemáticas de asesoría a las empresas, en especial a las PYME, y a la sociedad civil organizada, así como a los representantes de las distintas instancias administrativas descentralizadas, con el establecimiento de comités consultivos reglamentarios a tal efecto (de tipo A);
- la organización con carácter periódico de conferencias paneuropeas sobre los servicios en línea para garantizar, basándose también en una evaluación comparativa de los distintos niveles administrativos, unos controles y reorientaciones constantes del programa de trabajo IDABC que tengan presente en todo momento la relación calidad-precio y el nivel de satisfacción;
- la puesta en marcha de una energética acción de sensibilización y formación para instaurar una nueva cultura administrativa paneuropea, encaminada tanto hacia los proveedores de servicios como hacia los usuarios, especialmente las partes interesadas —públicas y privadas— de los países en vías de adhesión;
- la incorporación automática en cualquier nuevo proyecto o medida horizontal de interés común de acciones permanentes de formación —también en línea— orientadas a los proveedores y los usuarios intermedios y finales, así como la inclusión de una cláusula de plena adhesión al código WAI<sup>(1)</sup> que garantice a todos el pleno acceso y evite la «exclusión digital».

5.6. El Comité asume desde ahora su compromiso para promover la divulgación de las mejores prácticas de administración electrónica interoperable y su control mediante la organización de audiencias destinadas al mundo económico y social, empresarial, laboral y a los distintos segmentos de la sociedad civil organizada en él representados.

(1) WAI: plataforma de fácil acceso para las personas con discapacidades y los mayores.

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 sobre la transferencia de buques de carga y de pasaje entre registros de la Comunidad»**

(COM(2003) 478 final — 2003/0180 (COD))

(2004/C 80/24)

El 1 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. Bredima-Savopoulou).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 78 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Más de diez años después de la entrada en vigor del Reglamento (CEE) nº 613/91, el 1 de enero de 1992, ha llegado el momento de mejorar la normativa comunitaria sobre transferencia de buques de carga entre registros con vistas a una supresión adicional de las barreras técnicas que entorpecen dicha transferencia. El Reglamento (CEE) nº 613/91 pretende reducir los costes y procedimientos administrativos que supone el traslado de buques entre registros de la Comunidad, mejorando así la competitividad del sector comunitario del transporte marítimo, sin menoscabo de la seguridad marítima, que está regulada por los convenios internacionales. Su filosofía básica es el reconocimiento europeo de la pertinencia de las normas de seguridad consagradas en los convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI). En virtud de dicho Reglamento, los Estados miembros renunciaron a su derecho a denegar la inscripción en sus registros, por razones técnicas amparadas en los convenios de la OMI (SOLAS 1974, LL66 y MARPOL 73/78), a los buques de carga matriculados en otros Estados miembros que cumplieran las prescripciones de dichos convenios y llevaran certificados válidos y equipos aprobados.

1.2. Cuando se aprobó dicho Reglamento, no se consideró adecuado incluir en su ámbito de aplicación a los buques de pasaje dadas sus características y usos distintivos, así como las diferencias de interpretación de las prescripciones establecidas en los convenios de la OMI. No obstante, en la exposición de motivos de la propuesta que llevó a la adopción de la Directiva 98/18/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, la Comisión anunció su intención de proponer una modificación de dicho Reglamento para extender su ámbito de aplicación a los buques de pasaje.

1.3. Las razones que motivan la modificación son de tres tipos:

- la importante evolución que se ha producido en las reglamentaciones internacional y comunitaria tras la aprobación del Reglamento (CEE) nº 613/91. En concreto, tras la entrada en vigor de este Reglamento, se han modificado importantes convenios internacionales (OMI), se han adoptado resoluciones vinculadas a los mismos y se ha aprobado un voluminoso corpus legislativo comunitario sobre seguridad marítima;
- la existencia de interpretaciones divergentes puesta de relieve por la experiencia acumulada con la aplicación del Reglamento (CEE) nº 613/91 y la petición de los armadores de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento a los buques de pasaje;
- la posibilidad de que se incremente el número de solicitudes de transferencia de buques cuando se produzca la próxima ampliación de la Unión, lo que agravaría las actuales dificultades.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión, con el fin de tener en cuenta los aspectos que se acaban de exponer, propone lo siguiente:

- extensión del ámbito de aplicación del Reglamento a los buques de pasaje, habida cuenta del perfeccionamiento del régimen internacional aplicable y de la convergencia creciente en la interpretación de los convenios de la OMI desde 1991, así como de la aprobación de la Directiva 98/18/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje y de la Directiva 2003/25/CE sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de trasbordo rodado. La Comisión propone que la extensión se aplique a todos los buques de pasaje construidos a partir del 1 de julio 1998 (de conformidad con la Directiva 98/18/CE). También se aplicará a los buques construidos con anterioridad que posean un certificado que acredite que cumplen las prescripciones establecidas en el Convenio SOLAS de 1974 para los buques construidos a partir de dicha fecha;

- mejor articulación con otros instrumentos comunitarios de seguridad marítima, estableciéndose un vínculo con las normas comunitarias aprobadas desde 1991, especialmente la Directiva 95/21/CE sobre control del Estado del puerto, la Directiva 96/98/CE sobre equipos marinos y la Directiva 94/57/CE sobre las organizaciones de inspección y peritaje;
- reforzamiento de la cooperación entre las administraciones marítimas nacionales. Ello requerirá cambiar la disposición vigente que establece que sólo los buques que hayan permanecido en servicio activo durante al menos seis meses enarbolando un pabellón de la UE podrán ser transferidos a otro registro de la UE en virtud del Reglamento. En su lugar, se potenciará la cooperación entre las administraciones marítimas. En concreto la administración del registro de origen deberá informar a la del registro de destino de las mejoras que exigió, llegado el caso, para la matriculación del buque o la renovación de sus certificados, así como de las inspecciones pendientes, de conformidad con los acuerdos de transferencia de clase de los miembros de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS).

### 3. Observaciones generales

3.1. La propuesta de un nuevo Reglamento, en general, es equilibrada, está convenientemente motivada y presenta un razonamiento coherente, habida cuenta de que la base es el Reglamento (CEE) nº 613/91. El objetivo del nuevo Reglamento coincide en esencia con el del anterior, esto es, la libre circulación de bienes (en este caso, buques) y la eliminación de barreras técnicas al comercio dentro del mercado interior, sin menoscabo de la seguridad marítima, que está regulada por los convenios internacionales.

3.2. El CESE apoya plenamente la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a los buques de pasaje en el marco de una normas unificadas, en concreto, las Directivas 98/18/CE<sup>(1)</sup> y 2003/25/CE<sup>(2)</sup> y, muy especialmente, la Directiva 1999/35/CE<sup>(3)</sup>. El CESE señala que las condiciones laborales y de explotación quedan excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento, referido únicamente a las prescripciones técnicas. No obstante, todavía subsiste la posibilidad de pedir la conformidad con prescripciones técnicas nacionales suplementarias, como las que tratan de la construcción y el equipo de los buques establecidas en los convenios, lo que podría impedir o retrasar la libre transferencia de buques dentro de la UE.

<sup>(1)</sup> DO L 144 de 15.5.1998 (Directiva sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje).

<sup>(2)</sup> DO L 123 de 17.5.2003 (Directiva sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de trasbordo rodado).

<sup>(3)</sup> DO L 138 de 1.6.1999 (Directiva sobre un régimen de reconocimientos obligatorio para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad).

3.3. El CESE considera positiva la clarificación adicional sobre la conciliación entre el correcto funcionamiento del mercado interior y la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad marítima, de conformidad con la política que aprobó la UE de incrementar la seguridad marítima y mejorar la competitividad de la flota europea.

3.4. El CESE acepta como norma general que los buques, mientras sean objeto de una prohibición, de conformidad con la Directiva 95/21/CE sobre control del Estado del puerto, no deberían ser transferidos de un registro de la UE a otro.

3.5. El intercambio de información entre el registro de origen y el de destino, a imagen de los llamados acuerdos de transferencia de clase de la IACS, es en principio positivo. El CESE no dudará en fomentar y apoyar un nuevo refuerzo de la cooperación entre las administraciones marítimas de la UE, también con vistas a la ampliación. A este respecto, considera que la cooperación reforzada permitirá incrementar la comprensión y la defensa de un alto nivel de seguridad marítima aplicado de manera uniforme en toda la UE. Ello eliminará todo riesgo de falseamiento de la competencia en el mercado interior.

3.6. El CESE destaca el reciente informe de la Comisión sobre los avances de los Estados adherentes en el cumplimiento del acervo comunitario. A este respecto, manifiesta su preocupación por que una serie de Estados de abanderamiento adherentes todavía no han alcanzado el nivel de cumplimiento adecuado para permitir una aplicación sin reservas del Reglamento propuesto el 1 de mayo de 2004. Por lo tanto, debe prestarse especial atención a la transferencia de buques de los Estados de abanderamiento adherentes a los registros de los actuales Estados miembros de la UE. Por lo tanto, el CESE apoya la presentación de un informe anual por parte de los Estados miembros (artículo 8) relativo a la interpretación y aplicación del Reglamento propuesto.

### 4. Observaciones específicas

#### Artículo 3

4.1. El CESE señala que los buques no deberán beneficiarse de la posibilidad de transferencia a otro registro de la Comunidad hasta que se levante la denegación de acceso a puertos europeos (considerando 7). En aras de la claridad, la redacción del apartado 2 del artículo 3 debería modificarse en consonancia con lo anterior: «El presente Reglamento no se aplicará a los buques cuyo acceso a puertos de Estados miembros haya sido denegado en virtud de la letra b) del artículo 7 de la Directiva 95/21/CE hasta que se levante la prohibición que les afecta.»

**Artículo 4**

4.2. El requisito de homologar el equipo marino por parte del Estado de abanderamiento era uno de los principales obstáculos que impedían la transferencia fluida de buques. Por lo tanto, el CESE respalda la mención de la Directiva 96/98/CE en el apartado 1.

4.3. Con el fin de facilitar el cumplimiento del objetivo del Reglamento, los Estados miembros no deben rehusar a un buque la inscripción en un registro por razones técnicas derivadas de los convenios, ni tampoco basadas en prescripciones técnicas nacionales adicionales. Por consiguiente, se sugiere añadir en la segunda línea del apartado 1, después de «convenios», lo siguiente: «o de prescripciones técnicas nacionales adicionales».

4.4. En el apartado 2 se establece que «... la administración marítima del registro de origen proporcionará a la administración marítima del registro de destino toda la información pertinente de que disponga sobre el buque, en particular, con respecto a su estado y equipo. Esta información incluirá el historial completo del buque y, si procede, las mejoras exigidas por el registro de origen para su matriculación o la renovación de sus certificados, así como las inspecciones que tenga pendientes...». En aras de la transparencia, se sugiere que el armador afectado reciba idéntica información de forma simultánea. Asimismo, por motivos de claridad y uniformidad, sería necesario definir de forma más precisa qué se entiende por «historial completo» (contenido y período de tiempo).

4.5. El CESE señala que, con arreglo al apartado 3, el Estado de abanderamiento de destino puede realizar una especie de «inspección». El CESE, habida cuenta de las consideraciones específicas de la propuesta, entiende que dicha inspección debe tener un alcance limitado. Por lo tanto, el CESE sugiere que tal inspección se base en la información recogida en el «historial completo» transmitido por el registro de origen. Asimismo, se llama la atención sobre la siguiente expresión de la versión inglesa: «statements of compliance referred to in Article 3». No parece existir ninguna referencia en el artículo 3. Por lo tanto, se sugiere suprimir dicha mención o hacer referencia a la conformidad con el inciso ii) de la letra a) o de la letra b) de su apartado 1. El texto propuesto quedaría como sigue:

«La administración marítima del registro de destino podrá someter al buque a una inspección, teniendo presente lo dispuesto en el apartado 2, para confirmar que el estado del buque y su equipo corresponde realmente a sus certificados y, en su caso, que cumple con lo dispuesto en el inciso ii) de la letra a) o b), según corresponda, del apartado 1 del artículo 3.»

4.6. Habida cuenta del objetivo declarado de la propuesta de Reglamento, el CESE opina que, cuando se considere necesario realizarla, dicha inspección debería ser proporcionada y atenerse a los datos que puedan figurar en el historial del buque. Asimismo, la inspección debería realizarse sin retrazos injustificados en vez de «en un plazo razonable». Por lo tanto, dicha frase se modificaría como sigue:

«La inspección se realizará sin retrazos injustificados.»

**Artículo 5**

4.7. Las disposiciones del artículo 5 completan los procedimientos establecidos en el artículo 4 para lograr el objetivo del Reglamento analizado. No obstante, es necesario clarificar la expresión «en las mismas condiciones», por ejemplo, con la siguiente redacción:

«en las mismas condiciones técnicas, de acuerdo con la aplicación de las disposiciones de los convenios correspondientes.»

**Artículo 6**

4.8. El CESE apoya en términos generales el procedimiento propuesto en el artículo 6, que es muy similar al que se establece en el Reglamento (CEE) nº 613/91. Sin embargo, en relación con el apartado 1, el amplio grado de armonización logrado hasta la fecha por los actuales Estados miembros de la UE no justifica la negativa del Estado miembro de destino a expedir un nuevo certificado, tal como se establece en el artículo 5. Respecto de los Estados adherentes y hasta que no hayan alcanzado el mismo nivel de armonización, los Estados de destino deberían considerar una aplicación estricta del apartado 3 del artículo 4 (una inspección para confirmar que el estado del buque y su equipo son satisfactorios).

4.9. Debe aclararse la situación del buque durante el «mes» de plazo que tienen las dos administraciones con interpretaciones divergentes para solventar sus diferencias. No puede pretenderse con esta propuesta que un buque no pueda navegar durante dicho mes (o hasta que el Comité contemplado en el Reglamento (Comité COSS) adopte una decisión definitiva). Todo buque originario de un pabellón de la UE con todos los certificados necesarios actúa de buena fe, por lo que debería confiarse en la validez de dichos certificados. Mientras las administraciones no hayan solventado sus diferencias o el Comité COSS no disponga lo contrario, el buque debe poder seguir operando con certificados provisionales o de validez reducida expedidos por el Estado miembro de destino.

4.10. Puede ocurrir que el Estado miembro de destino demore la adopción de las medidas adecuadas o insista en imponer la conformidad con prescripciones técnicas nacionales suplementarias. En tal caso, debería establecerse de forma clara que el armador podrá presentar una reclamación ante la Comisión y solicitar la remisión del caso al Comité contemplado en el artículo 7 para la solución rápida de las diferencias. En consecuencia, la palabra «nuevo» de la segunda línea del apartado 1 debería sustituirse por «con períodos de validez completos». Por el mismo motivo, en la primera línea del apartado 3, después de «en el artículo 7», debería añadirse lo siguiente: «a raíz de una reclamación del armador».

## 5. Conclusiones

5.1. El CESE considera que la propuesta de Reglamento es un texto debidamente equilibrado y motivado. En él se concilia el correcto funcionamiento del mercado interior con la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad marítima, de conformidad con la política de la UE de incrementar la seguridad marítima y mejorar la competitividad de la flota europea.

5.2. El CESE apoya plenamente la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a los buques de pasaje.

5.3. El CESE acepta como norma general que los buques, mientras sean objeto de una prohibición, de conformidad con la Directiva 95/21/CE sobre control del Estado del puerto, no deberían ser transferidos de un registro de la UE a otro. Los buques no deberán beneficiarse de la posibilidad de

transferencia a otro registro de la Comunidad hasta que se levante la denegación de acceso a puertos europeos.

5.4. Con el fin de alcanzar el objetivo del Reglamento, los Estados miembros no deben rehusar a un buque la inscripción en un registro por razones técnicas derivadas de los convenios, ni tampoco basadas en prescripciones técnicas nacionales adicionales.

5.5. El CESE manifiesta su preocupación por que una serie de Estados de abanderamiento adherentes todavía no han alcanzado el nivel de cumplimiento adecuado para permitir una aplicación sin reservas del Reglamento propuesto el 1 de mayo de 2004. Por lo tanto, debe prestarse especial atención a la transferencia de buques de los Estados de abanderamiento adherentes a los registros de los actuales Estados miembros de la UE. El CESE propone una aplicación estricta de las inspecciones de los buques de los Estados de abanderamiento adherentes para confirmar que su estado es satisfactorio antes de la transferencia, hasta que dichos Estados hayan alcanzado el mismo nivel de armonización.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

*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 Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo»**

(COM(2003) 336 final)

(2004/C 80/25)

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 comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen y conclusiones

1.1. El CESE considera que la Comunicación de la Comisión es un documento necesario teniendo en cuenta la actual situación de falta de coordinación de los Estados miembros en relación con la inmigración. Es adecuado el planteamiento global que considera todos los elementos que requiere la inmigración y la integración. Es un documento muy positivo, pues, tal como ha propuesto el Comité en varios dictámenes y en la Conferencia de septiembre del 2002, sitúa la integración como un aspecto central de la política europea de inmigración. La integración es necesaria tanto para la eficiencia económica como para la cohesión social.

1.2. El CESE acoge con satisfacción que en el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales del 20 de octubre todas las delegaciones acogieran la Comunicación de la Comisión como una buena base de partida para los trabajos futuros; se ha encomendado al Comité de Representantes Permanentes que prepare un conjunto de conclusiones para presentarlas en la sesión del Consejo del mes de diciembre. El CESE contribuirá a los trabajos del Consejo a través del presente Dictamen.

1.3. La integración es un proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones entre los inmigrantes y la sociedad de acogida; la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes, así como el acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. En el marco de la subsidiariedad y de la cooperación es necesario que todas las autoridades públicas —europeas, nacionales, regionales y municipales— desarrollen políticas para la integración.

1.4. Gestionada adecuadamente, la inmigración ayudará a la UE a alcanzar los objetivos de crecimiento económico, creación de empleo y competitividad que se acordaron en Lisboa. La vinculación entre la política de inmigración con el

proceso de Lisboa, la estrategia europea de empleo y los planes de inclusión social, constituye un enfoque adecuado que el CESE comparte.

1.5. El empleo es fundamental para la integración de los inmigrantes. Los objetivos de Lisboa y la Estrategia europea de empleo para crear más y mejores empleos deben incluir a los inmigrantes. Los interlocutores sociales y las autoridades públicas colaborarán para impedir que los inmigrantes sufren discriminaciones en los salarios y en las condiciones de trabajo.

1.6. Los interlocutores sociales y todas las organizaciones sociales deben estar preparados para asumir nuevos compromisos y colaborar con las autoridades (comunitarias, nacionales, regionales y locales) para fomentar la integración y la igualdad de trato.

1.7. El Consejo Europeo de Salónica adoptó un enfoque equilibrado, consecuente con lo acordado en Tampere: se necesitan nuevas políticas comunitarias y mayor coordinación entre las políticas nacionales para mejorar la integración de los inmigrantes. Sin embargo, en el Consejo de Bruselas no se han adoptado iniciativas concretas.

1.8. El Consejo debe acelerar los trabajos para adoptar el paquete legislativo pendiente en materia de inmigración. El CESE desea que la legislación común se elabore teniendo en cuenta los dictámenes del Parlamento y del Comité Económico y Social Europeo, para lo que se necesita que los Estados flexibilicen sus actuales posturas que solo permiten una legislación «de mínimos» que es insuficiente e inadecuada para la política común europea en el ámbito de la inmigración. La Directiva sobre reagrupación familiar (2003/86/CE), recientemente aprobada, es insuficiente desde el punto de vista de la integración. El Consejo no ha tenido en cuenta la opinión del CESE<sup>(1)</sup>.

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre este tema en el DO C 241 de 7.10.2002.

1.9. Los Estados miembros deben acelerar la transposición a las legislaciones nacionales, de manera íntegra, de las dos Directivas contra la discriminación (Directiva 2000/43/CE y 2000/78/CE). El Consejo y la Comisión deben urgir a los Estados a que modifiquen las legislaciones nacionales y recurran al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en caso de incumplimiento.

1.10. El CESE propone que la Comisión pueda gestionar un programa europeo para la integración, con recursos económicos suficientes, en el marco de la coordinación de las políticas nacionales y subraya la importancia de que el Consejo dote a la Comisión de los medios políticos, legislativos y presupuestarios necesarios para promover la integración de los inmigrantes. El CESE resalta la importancia de establecer programas de acogida de inmigrantes que sean positivos y eficaces en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

1.11. Es positivo que el Consejo de Salónica, a propuesta de la Comisión, haya acordado mejorar la coordinación de las políticas nacionales en materia de inmigración, pero el CESE considera que esos compromisos deben ser el primer paso para la puesta en marcha de un método abierto de coordinación, que ya fue propuesto por la Comisión y contó con el apoyo del Comité<sup>(1)</sup>.

1.12. El Comité Económico y Social considera adecuado comenzar la coordinación en cuatro ámbitos:

- La integración de los inmigrantes en el mercado laboral (en el marco de la Estrategia europea de empleo), incluyendo la formación.
- Programas para los inmigrantes recién llegados.
- Formación lingüística.
- La participación de los inmigrantes en la vida cívica, cultural y política.

1.13. La Comisión va a elaborar anualmente un informe sobre inmigración e integración, teniendo en cuenta los informes nacionales. El Comité Económico y Social Europeo manifiesta su voluntad de emitir sus Dictámenes sobre dichos informes, con el objetivo de contribuir a la mejora de la coordinación europea y a la extensión de las buenas prácticas. El CESE va a continuar acogiendo a las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de los dictámenes.

## 2. Introducción

2.1. El Comité Económico y Social Europeo, en colaboración con la Comisión (JAI), celebró una Conferencia en septiembre de 2002, en la que participaron los interlocutores sociales y las más importantes ONG de los 15 Estados

miembros y los 10 de la ampliación, con el objetivo de que la integración se sitúe en el centro de la política europea de inmigración. La base de los trabajos de la Conferencia fue el Dictamen<sup>(2)</sup>«La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada».

2.2. Una de las conclusiones de la Conferencia fue la propuesta de un Programa europeo para la integración de los inmigrantes y refugiados. El Comisario António Vitorino, en su intervención de clausura, manifestó su conformidad con la propuesta del CESE para que la integración sea un objetivo central de la Unión Europea durante los próximos años, en el marco de la política común de inmigración y asilo. También anunció la elaboración de un programa de acciones preparatorias para fomentar la integración durante el período 2003-2005.

2.3. La Comunicación de la Comisión sobre «Inmigración, integración y empleo» contiene numerosas propuestas y diversos comentarios que el CESE ha realizado en sus dictámenes, así como de los trabajos de la citada Conferencia. Una vez más se pone de manifiesto la excelente colaboración entre la Comisión y el CESE en estos asuntos.

2.4. El CESE muestra su satisfacción por la elaboración por parte de la Comisión de esta Comunicación, que es una buena base para el impulso de las políticas de integración social de los inmigrantes en la Unión Europea. La Comunicación de la Comisión es un documento muy importante para que la política europea de inmigración tenga en el futuro un enfoque más adecuado y merece una valoración muy positiva por parte del Comité Económico y Social Europeo.

2.5. Situar la política de inmigración en el contexto de la estrategia de Lisboa y de la política europea para el empleo y la cohesión social, promoviendo la integración de los inmigrantes, puede permitir al Consejo un enfoque más activo en el proceso legislativo y una actitud más positiva en la gestión futura de los movimientos migratorios, que se van a incrementar en los próximos años.

## 3. Inmigración, empleo y cohesión social en el contexto de la evolución demográfica y los objetivos de Lisboa

3.1. Las migraciones han sido consustanciales a las comunidades humanas a lo largo de la historia. El progreso de las comunidades humanas y de las civilizaciones no se puede comprender sin el estudio de las migraciones. En la actualidad los procesos migratorios de numerosas personas es una gran fuerza positiva para el progreso económico, social y cultural tanto en los países de origen como en los países de acogida.

(<sup>1</sup>) Véase el Dictamen del CESE sobre el método abierto de coordinación en el DO C 221 de 17.9.2002.

(<sup>2</sup>) DO C 125 de 27.5.2002.

3.2. Hay que tener en cuenta que la inmigración no es sólo la consecuencia de las necesidades económicas y laborales de Europa, sino que también de la situación demográfica, de las desigualdades económicas y sociales y de la inestabilidad política de los terceros países emisores de inmigrantes y de refugiados. Por ello es necesario mejorar la cooperación con los países de origen en la gestión de los movimientos migratorios en el marco de la política exterior de la UE<sup>(1)</sup>.

3.3. Las poblaciones europeas están envejeciendo<sup>(2)</sup> y no es previsible a corto plazo un cambio radical en esta tendencia. Los datos actuales indican que en la UE va a descender notablemente la población en edad de trabajar. Si bien es cierto que en algunos países la tasa de actividad laboral en la actualidad tiene aún un margen para el crecimiento, la realidad nos indica que de manera brusca, en todos los Estados miembros y en los Estados que se van a incorporar próximamente a la UE, va a reducirse la población en edad de trabajar durante los próximos años<sup>(3)</sup>. Eurostat ha elaborado estos informes considerando unos niveles pequeños de inmigración (en torno a 630 000 personas cada año en la UE).

3.4. Sin duda, esta reducción del número de personas en edad laboral reducirá los niveles de empleo y limitará el crecimiento económico a menos que la productividad crezca en tasas muy superiores respecto a los índices actuales (la tasa actual se sitúa sólo en el 1,2%)<sup>(4)</sup>. Por lo tanto se debe tener en cuenta que la situación demográfica de la UE añade nuevos retos e importantes desafíos a los objetivos de Lisboa. Se puede producir un efecto negativo para el crecimiento económico y la competitividad europea ocasionado por la situación demográfica<sup>(5)</sup>. Si se comparan los datos europeos con el crecimiento de la población en edad de trabajar en EE.UU. como consecuencia de niveles más altos de la inmigración<sup>(6)</sup>, se comprueba que, también desde este punto de vista, Europa se encuentra en una situación de desventaja<sup>(7)</sup>. El CESE desea que la Comisión elabore nuevos informes sobre las previsiones de la inmigración y sus efectos macroeconómicos.

3.5. El envejecimiento de la población tendrá también efectos negativos para la sostenibilidad de los sistemas de protección social<sup>(8)</sup>. El CESE está de acuerdo con la opinión de la Comisión: la inmigración bien gestionada puede evitar la disminución del empleo, y puede contribuir a mejorar la viabilidad de los sistemas de pensiones. Todo ello en el marco de una adecuada política de empleo y de los objetivos y las reformas de Lisboa.

3.6. En algunos países y en algunos sectores laborales, así como en algunas categorías profesionales (tanto muy cualificadas como poco cualificadas), se pone de manifiesto la falta de mano de obra en los mercados de trabajo (aunque la tasa de paro siga siendo elevada para otras actividades); por ello en la actualidad ya se está utilizando la inmigración laboral para ayudar a reducir la falta de mano de obra.

3.7. Cuando en los próximos años estas tendencias se acentúen, los Estados y las empresas tendrán que asumir el reto de atraer y contratar a nuevos inmigrantes, con el fin de equilibrar los mercados de trabajo, teniendo en cuenta los requerimientos profesionales necesarios. De esta manera Europa podrá aprovechar todas las oportunidades de empleo para mejorar el crecimiento económico en el marco de los objetivos de Lisboa.

3.8. En el Consejo Europeo de Lisboa y en otros Consejos de primavera se han adoptado compromisos para la creación de nuevos empleos, incrementando la tasa de actividad de hombres, mujeres y personas de edad<sup>(9)</sup>, introduciendo en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social las reformas necesarias para alcanzar estos objetivos. El CESE considera que la estrategia de Lisboa se debe reforzar<sup>(10)</sup>. Por ejemplo, en algunos Estados miembros las mujeres pueden contribuir más al crecimiento económico incrementando su tasa de actividad; también la inversión pública y privada en la formación continua<sup>(11)</sup> mejorará la adaptabilidad de los trabajadores a los nuevos requerimientos profesionales. La apertura de los mercados de trabajo para nuevos inmigrantes no debe ser utilizada por los Gobiernos para evitar las reformas derivadas de la estrategia de Lisboa.

(1) Véase el Dictamen del CESE 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», DO C 32 de 5.2.2004.

(2) Véase el documento informativo sobre la «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea».

(3) Eurostat nos indica que en la Europa de 25 miembros, para el año 2020 la población en edad de trabajar se reducirá de 303 a 297 millones de personas, que serán sólo 280 en el año 2030.

(4) Datos de la Comisión, citados en el punto 2.3. de la Comunicación.

(5) Anual Economic Review 2002 de la Comisión Europea.

(6) Entre 1990 y 2000 la población en EE.UU. aumentó en 33 millones de personas. Entre 1995 y 2000 la inmigración ha supuesto el 40 % del crecimiento de la población.

(7) Informe de la Comisión sobre datos de la ONU, Ameco y Eurostat.

(8) Véase los Dictámenes del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» en el DO C 48 de 21.2.2002 y sobre el tema «Opciones para la reforma de las pensiones» en el DO C 221 de 17.9.2002.

(9) Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre los «Trabajadores de edad avanzada» en el DO C 14 de 16.1.2001.

(10) Véase el Dictamen exploratorio del CESE sobre la estrategia de Lisboa y el Dictamen del CESE sobre la comunicación de la Comisión «Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa» (COM(2003) 261 final).

(11) Véase el Dictamen del CESE sobre la Formación continua en el DO C 311 de 7.11.2001.

3.9. En diversos dictámenes el CESE ha reclamado que es necesario avanzar en la legislación común de la inmigración, por lo que una vez más solicitamos del Consejo Europeo nuevos compromisos en la elaboración legislativa, especialmente de la Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de inmigrantes laborales, sobre la base de la propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta las opiniones del CESE<sup>(1)</sup>.

3.10. La ampliación de la UE con 10 nuevos Estados miembros no modificará sustancialmente la pirámide demográfica de Europa en los próximos años.

3.11. La Comisión tiene una posición coincidente con la del Comité: si no se dispone de un enfoque más abierto de la inmigración legal, analizando las previsiones en la evolución del empleo y de los mercados de trabajo, en la UE aumentará la inmigración irregular (illegal) más allá de los niveles actuales, con los problemas económicos, laborales y sociales que de ella se derivan.

3.12. La inmigración laboral, gestionada adecuadamente, mejorará la adaptabilidad de la oferta en los mercados de trabajo considerando las calificaciones profesionales y las capacidades personales. Los interlocutores sociales deben ser consultados por las autoridades públicas para que la gestión de la inmigración laboral se realice conforme a las prácticas laborales y sociales de los Estados miembros, en el marco de la coordinación de las políticas de empleo e inmigración de la Unión Europa.

3.13. La inmigración es una de las respuestas al envejecimiento demográfico del mercado laboral, pues es necesario emprender actuaciones en otros ámbitos para fomentar la natalidad: ayudas familiares, mejor conciliación entre vida familiar y laboral, servicios de atención infantil, etc. El efecto demográfico de estas medidas se dejarán sentir a largo plazo. Por ello, será necesario un incremento notable de la inmigración durante las próximas décadas para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los mercados de trabajo europeos.

3.14. Algunos responsables políticos consideran que la inmigración laboral va a tener un carácter temporal. Sin duda una parte de la inmigración será temporal o estacional. Pero la experiencia de anteriores procesos migratorios y la evolución demográfica indica que gran parte de las personas inmigrantes residirán en la UE por períodos de larga duración o se instalarán de manera estable. Por eso es necesario que la integración esté en el centro de la política europea de inmigración. Del éxito en la integración dependerá tanto la eficiencia económica como la cohesión social de Europa.

#### 4. El Consejo Europeo de Salónica y el Consejo Europeo de Bruselas

4.1. La Comunicación fue presentada al Consejo Europeo de Salónica, celebrado el 19 y 20 de junio de 2003. En sus conclusiones se aprueba «el desarrollo de una política sobre la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión Europea». Después de Tampere es la primera vez que, en el apartado sobre inmigración de las conclusiones de un Consejo Europeo, la política de integración aparece con un peso equilibrado frente a otros aspectos de la política de inmigración (control de las fronteras y política exterior). Si bien es cierto que la integración ya aparecía como uno de los pilares de la política de inmigración en el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, sus contenidos no se habían desarrollado, pues el Consejo consideraba más urgente las actuaciones sobre otros aspectos, como los relacionados con el control de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal.

4.2. En consecuencia, el CESE manifiesta su satisfacción por la importancia que, tanto la Comisión como el Consejo, otorgan a la integración social en el seno de la política común de inmigración. Sin embargo, comprueba que las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica están muy lejos de los contenidos esenciales de la propuesta de la Comisión.

4.3. El Consejo recoge algunos aspectos importantes, como la elaboración de algunos factores para la política de integración, el compromiso para definir principios básicos comunes, la necesidad de impulsar la coordinación y el intercambio de información. Se insta a la Comisión que presente un informe anual sobre inmigración e integración, y se adopta una posición favorable a que en el desarrollo de las medidas de integración participen las organizaciones sociales.

4.4. Pero no se hace ninguna mención de otros aspectos de gran importancia cualitativa, como la propuesta de ciudadanía cívica hecha por la Comisión. El Consejo tampoco adopta políticas propias para el ámbito europeo, pues considera que las medidas para la integración son competencia de los Estados miembros. Aunque el Consejo no ha aprobado la propuesta de la Comisión, que en su día fue apoyada por el CESE<sup>(2)</sup>, para disponer de un método abierto de coordinación para la política de inmigración, indica que las políticas de los Estados «deben articularse en un marco coherente de la Unión Europea». El CESE desea que sobre estas bases el Consejo adopte en el futuro un verdadero método abierto de coordinación para la inmigración y la integración.

4.5. El Consejo debe de dotar a la Comisión de instrumentos políticos, legislativos y presupuestarios para fomentar la integración. En anteriores dictámenes y en la Conferencia de septiembre del año 2002, el CESE ya manifestó que es necesaria la aprobación de un Programa europeo para la integración social de los inmigrantes y los refugiados.

(<sup>1</sup>) Véase en particular el Dictamen del CESE en el DO C 80 de 3.4.2002.

(<sup>2</sup>) Véase el Dictamen en el DO C 221 de 17.9.2002.

4.6. El Consejo indica que el éxito de las políticas de integración depende de la participación eficiente de todos los agentes. Y, coincidiendo con las propuestas del CESE, anima a todos los organismos competentes de la Unión Europea, a las autoridades nacionales y locales, a los sindicatos y a las asociaciones de empresarios, a las organizaciones no gubernamentales, a las asociaciones de inmigrantes, y a las organizaciones culturales, sociales y deportivas a participar en el esfuerzo común tanto a nivel nacional como de la Unión. Sin duda si el Consejo Europeo adquiriera mayores compromisos propios, políticos, legislativos y presupuestarios, la cooperación de los demás agentes sería más eficaz.

4.7. El Consejo Europeo de Bruselas ha adoptado nuevos compromisos para el control de las fronteras y para frenar la inmigración ilegal, incluyendo las repatriaciones. Sin embargo, no ha adoptado ninguna iniciativa para mejorar la integración de los inmigrantes.

## 5. Observaciones

### 5.1. El concepto de integración

5.1.1. La Comunicación de la Comisión entiende la integración como un proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países y de la sociedad de acogida, que permita la plena participación de los inmigrantes. Es un enfoque coincidente con el CESE<sup>(1)</sup> que ha señalado que concibe «la integración como la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato».

5.1.2. El art. 2 del proyecto de Constitución para Europa define los «Valores de la Unión»: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Sobre estos valores, desarrollados en la Carta de los Derechos Fundamentales, se deben construir las políticas de integración.

5.1.3. Este planteamiento de la integración ha de servir para erradicar otros que se centran en los aspectos culturales que se suelen utilizar con fines discriminatorios. Se debe rechazar una idea muy difundida sobre la integración, que la define tan sólo como un proceso de adaptación a la cultura de la sociedad de acogida. El CESE considera que la diversidad cultural es una

característica de la Europa plural y democrática. La inmigración procedente de terceros países aporta nuevos elementos a nuestra diversidad, enriqueciendo social y culturalmente nuestras sociedades. La cultura de las comunidades humanas no puede ser entendida como algo inamovible, sino como un proceso en permanente evolución, que se enriquece con las más variadas aportaciones.

5.1.4. La Comisión aplica un planteamiento de carácter holístico, que considera no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. El CESE está de acuerdo con ese enfoque que permite que las políticas de integración adquieran un carácter global.

### 5.2. La igualdad de derechos y obligaciones es la base de la integración

5.2.1. Toda persona que establece su residencia de manera estable o de larga duración en un Estado miembro debe alcanzar la plena igualdad de derechos con el resto de ciudadanos de la Unión Europea. El CESE adoptó el Dictamen «Incorporación a la ciudadanía de la Unión»<sup>(2)</sup> para proponer a la Convención que «la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea»<sup>(3)</sup> y por ello «que se otorgue la ciudadanía de la Unión a los residentes estables, nacionales de terceros países, lo que facilitaría el ejercicio de los derechos políticos, mejorándose así la integración, pues la ciudadanía europea, y los derechos y obligaciones que de ella se derivan, constituye un factor muy importante para la integración de esas personas en la sociedad de acogida»<sup>(4)</sup>.

5.2.2. La Comisión dice en su Comunicación que desde el punto de vista de la integración son muy positivas las legislaciones que permiten obtener la nacionalidad del Estado miembro en el que residan, por lo que propone que la naturalización debe ser rápida, segura y no discrecional. En diversos dictámenes el CESE ha manifestado una opinión favorable y ha reclamado que, respetando el principio de subsidiariedad, es conveniente una armonización europea de las legislaciones de acceso a la nacionalidad, con el fin de eliminar discriminaciones y facilitar el acceso a la naturalización en todos los Estados miembros bajo condiciones similares.

(1) Véase el punto 1.4. del Dictamen de iniciativa del CESE «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» en el DO C 125 de 27.5.2002.

(2) Véase el Dictamen en el DO C 208 de 3.9.2003.

(3) Véase el punto 6.4. del mismo Dictamen.

(4) Véase el punto 1.7. del mismo Dictamen.

5.2.3. La Comisión desea que los inmigrantes que residan un cierto tiempo adquieran la ciudadanía cívica para que mejore su integración en la sociedad de acogida. El CESE considera que la propuesta de ciudadanía cívica de la Comisión tiene el mismo objetivo que nuestra propuesta de ciudadanía de la Unión, es decir, que los nacionales de terceros países que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea dispongan de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de los Estados miembros, es decir, que los ciudadanos europeos.

5.2.4. Con una ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa como el CESE ha propuesto<sup>(1)</sup> (incluyendo el derecho a la participación política: el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales y en las del Parlamento Europeo), se pueden favorecer notablemente todos los procesos de integración de los inmigrantes. La Comunicación de la Comisión afirma que «desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente»<sup>(2)</sup>. El CESE ya ha realizado la propuesta de que los residentes estables o de larga duración dispongan del derecho de voto en las elecciones municipales y europeas<sup>(3)</sup> y, por tanto, apoya firmemente la propuesta de la Comisión.

5.2.5. La Comisión también manifiesta que es necesario que el Tratado disponga de base jurídica para ello. El Comité solicita a la Conferencia Intergubernamental, que elabora el Tratado Constitucional sobre la base de la propuesta de la Convención, que el nuevo Tratado conceda la ciudadanía de la Unión a los nacionales de terceros países que residan de manera estable o de larga duración tal como se ha propuesto en el Dictamen de iniciativa «Incorporación a la ciudadanía de la Unión».

5.2.6. En consecuencia con ello, el CESE propone al Consejo que revise el acuerdo<sup>(4)</sup> adoptado respecto al Estatuto del residente de larga duración, e incluya en la Directiva la propuesta de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social<sup>(5)</sup>, para que las personas que dispongan de dicho Estatuto puedan ejercer también el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales y en las europeas. Si la Directiva no incluyera esta disposición, el CESE considera que la Comisión y el Parlamento deben recomendar a los Estados miembros que en la transposición de la Directiva a las legislaciones nacionales se facilite el derecho de voto de estas personas en las elecciones municipales y europeas.

(1) Véase el punto 4 del mismo Dictamen.

(2) Véase el punto 3.3.6 de la Comunicación.

(3) Véase el punto 5.7 del Dictamen sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» y véase el Dictamen sobre «Incorporación a la ciudadanía de la Unión».

(4) Acuerdo político en el Consejo JAI de 5.6.2003.

(5) Véase el Dictamen CESE sobre el Estatuto del residente de larga duración en el DO C 36 de 8.2.2002.

### 5.3. *La lucha contra la discriminación*

5.3.1. La integración social de las personas inmigradas, considerada como un proceso de equiparación de derechos y deberes, tiene una relación muy estrecha con la lucha contra la discriminación, ya que la discriminación no es sino una forma de eliminación y vulneración de los derechos de las personas afectadas.

5.3.2. La Comunicación señala la importancia de trabajar para una mayor sensibilización de la sociedad de acogida en contra de la discriminación: que en las empresas los interlocutores sociales desarrollen prácticas no discriminatorias; compromisos de las autoridades locales y regionales; intercambios de experiencias y de buenas prácticas, etc. El CESE reclama mejores políticas de los Estados miembros, de todas las instituciones públicas y de todas las organizaciones sociales para hacer más efectivo el combate contra la discriminación. Las discriminaciones en el ámbito laboral son contrarias a la integración; por ello, en el marco de los trabajos sobre la responsabilidad social de las empresas, el CESE espera que las empresas adopten buenas prácticas que eviten actitudes discriminatorias contra los inmigrantes, refugiados y minorías de origen étnico o cultural.

5.3.3. La Comunicación emplaza a los Estados a garantizar la transposición de las dos directivas contra la discriminación<sup>(6)</sup>. El CESE llama la atención sobre el hecho de que, habiéndose cumplido ya el plazo para la transposición de las Directivas, diversos Estados miembros aún no han cumplido con sus obligaciones. El Consejo y la Comisión deben advertir a los Estados afectados que es imprescindible que aceleren los procedimientos para la transposición. El CESE solicita a los Estados miembros que eliminan las discriminaciones que persisten en algunas legislaciones respecto a la participación de los nacionales de terceros países en las elecciones sindicales y laborales.

### 5.4. *El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia*<sup>(7)</sup>

5.4.1. El Observatorio ha publicado en noviembre 2002 un excelente informe<sup>(8)</sup> sobre la situación de los inmigrantes en la Unión Europea, que pone de manifiesto la gravedad de las discriminaciones que muchos inmigrantes sufren en el empleo y en las condiciones de trabajo. Muchas de las discriminaciones perduran en el tiempo y afectan a sus descendientes de 2<sup>a</sup> o 3<sup>a</sup> generación, personas que disponen de la ciudadanía en la UE.

(6) Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.

(7) Véase el dictamen del CESE sobre la propuesta de la Comisión para la reforma del Reglamento que va a ser adoptado por el Pleno de 10/11.12.2003.

(8) «Diversidad y igualdad para Europa» — Informe anual 2001.

5.4.2. El informe que está elaborando durante el año 2003 analizará la situación de los inmigrantes y las minorías étnicas en relación con el empleo, la vivienda, la educación y la violencia racista.

5.4.3. En el futuro es necesario mejorar la actual cooperación entre el Observatorio de Viena y el CESE, a través de la organización de encuentros, audiciones y conferencias, así como en la elaboración de trabajos conjuntos en el ámbito de nuestras respectivas responsabilidades.

#### *5.5. Integración en el mercado de trabajo*

5.5.1. El acceso al mercado de trabajo en condiciones de igualdad de trato es fundamental para alcanzar la integración social de los inmigrantes y los refugiados, no sólo por motivo de la independencia económica, sino también para mejorar la dignidad de las personas y la participación social. Es necesario eliminar los obstáculos estructurales e institucionales que impiden el libre acceso al mercado laboral.

5.5.2. En la Unión Europea la tasa media de desempleo entre los inmigrantes es más elevada que entre los ciudadanos comunitarios<sup>(1)</sup>. El desempleo sigue afectando gravemente a las segundas y terceras generaciones de inmigrantes. Además los inmigrantes sufren otros problemas específicos por encima de la media de la población; entre esos problemas cabe destacar la falta de reconocimiento de los títulos académicos y profesionales y los plazos de espera para la concesión de los permisos de trabajo.

5.5.3. El objetivo de la lucha contra la discriminación es complementario a la estrategia de Lisboa: aprovechar al máximo las aportaciones de los inmigrantes, para lo cual deben de poder utilizar la experiencia y las calificaciones obtenidas con anterioridad. El CEDEFOP puede colaborar en la lucha contra las discriminaciones en el reconocimiento de las calificaciones profesionales de los inmigrantes.

5.5.4. La cualificación adecuada es una condición previa a la integración en el mercado de trabajo. Para facilitar el acceso de los inmigrantes en el mercado de trabajo y reducir el nivel de desempleo, es preciso que las autoridades de la sociedad de acogida les ofrezcan formación adaptada al entorno laboral. Los servicios públicos de empleo asesorarán a esas personas de las oportunidades laborales existentes y de la formación que se requiere.

#### *5.6. La Fundación de Dublín*

5.6.1. En el informe sobre las relaciones laborales en Europa durante el año 2002<sup>(2)</sup> ha incluido un importante capítulo sobre la inmigración, que constituye una referencia necesaria para conocer los problemas específicos de los inmigrantes en sus condiciones de trabajo. En el informe se comprueba cómo los inmigrantes sufren mayores índices de precariedad, salarios más bajos, mayores riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo y menor protección a través de la negociación colectiva.

5.6.2. El CESE desea que en la agenda del diálogo social que desarrollan los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos (europeo, sectorial y nacional) se incluya la igualdad de trato y la mejora de las condiciones de trabajo de los inmigrantes en Europa.

5.6.3. El CESE y la Fundación de Dublín deben intensificar su colaboración, dentro de sus respectivas competencias, en los asuntos relacionados con la inmigración laboral.

#### *5.7. La Estrategia Europea de Empleo (EEE)*

5.7.1. El CESE muestra su satisfacción porque la Comisión considere en su Comunicación<sup>(3)</sup> sobre la estrategia europea de empleo que en el futuro esta estrategia debe tener en más en cuenta la inmigración. Así, en las Directrices para las políticas de empleo<sup>(4)</sup> se consideran los cambios demográficos, la inmigración y las situaciones de discriminación de las minorías.

5.7.2. En dictámenes anteriores, el CESE ha elaborado diversas propuestas que la Comisión ha considerado que se deben incluir en el futuro de la Estrategia Europea de Empleo tales como:

- El acceso de los inmigrantes a los servicios de formación y empleo.
- Reducir las diferencias de empleo entre los no comunitarios y los comunitarios en el año 2010.
- Reducir la tasa de desempleo de los trabajadores inmigrantes.
- Combatir la economía informal y el trabajo no declarado.
- Evaluar las necesidades del mercado laboral en la UE y la contribución de la inmigración para cubrir las necesidades de mano de obra.

(<sup>1</sup>) Según la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Revisión intermedia de la agenda de política social (COM(2003)312 final), 16 % para los inmigrantes y 7 % para los comunitarios.

(<sup>2</sup>) Industrial Relations Developments in Europe 2002. Comisión Europea y Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

(<sup>3</sup>) COM(2003) 6 «El futuro de la estrategia europea de empleo».

(<sup>4</sup>) Decisión del Consejo relativa a las Directrices para el empleo en el DO L 197 de 5.8.2003.

- Desarrollar la red EURES para facilitar la admisión de inmigrantes laborales y para fomentar la movilidad laboral entre los Estados.
- Intercambio de experiencias y buenas prácticas dentro del programa de medidas para incentivar el empleo.
- Eliminar las discriminaciones en el trabajo.

5.7.3. En las Directrices<sup>(1)</sup> para las políticas de empleo, el Consejo, en la tercera prioridad, que se refiere a la adaptabilidad y a la movilidad, considera que hay que tener en cuenta «los aspectos relacionados con el mercado de trabajo y la inmigración». En la quinta prioridad, cuando se refiere al aumento de la mano de obra, indica que los Estados miembros deberán «tener plenamente en cuenta la oferta adicional de mano de obra derivada de la inmigración». En la séptima prioridad se pide a los Estados miembros que promuevan la integración en el mercado de trabajo de los inmigrantes y los miembros de las minorías étnicas, y combatan la discriminación de que son objeto, comprometiéndose a lograr antes del 2010 «una reducción significativa ... de las diferencias en materia de desempleo entre los ciudadanos comunitarios y no comunitarios, según objetivos nacionales». Y en la novena prioridad se demanda de los Estados miembros que transformen el trabajo no declarado en empleo regular.

5.7.4. El Dictamen del CESE<sup>(2)</sup> «echa en falta una prioridad específica relativa a la inmigración, así como una referencia a ciertos aspectos de la inmigración en el contexto de otras prioridades.»

5.7.5. Teniendo en cuenta que el empleo constituye una de las claves para la integración efectiva, el Comité Económico y Social Europeo ha propuesto<sup>(3)</sup> un nuevo compromiso de los interlocutores sociales en el ámbito europeo para fomentar el acceso a los mercados de trabajo de los inmigrantes en condiciones de igualdad y para la eliminación de las discriminaciones en el lugar de trabajo. El CESE comparte con la Comisión<sup>(4)</sup> su consideración de que los interlocutores sociales deben desempeñar una importante función en este campo.

## 5.8. La inclusión social

5.8.1. El Consejo Europeo de Copenhague ha respaldado los objetivos adoptados en Niza para combatir la pobreza y la exclusión social. El CESE respalda que entre dichos objetivos se incluya la lucha contra los riesgos que tienen de caer en la pobreza algunas personas como consecuencia de la inmigración.

5.8.2. El CESE respalda que en los Planes Nacionales para la inclusión social los Estados miembros deben informar también de las medidas para la integración social de los inmigrantes.

(<sup>1</sup>) Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo, DO L 197 de 5.8.2003.

(<sup>2</sup>) Véase el dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros DO C 208 de 3.9.2003.

(<sup>3</sup>) Conferencia del CESE «Inmigración: el papel de la sociedad civil organizada» de 9 y 10 de septiembre de 2002.

(<sup>4</sup>) COM(2003) 336 final, apartado 3.3.1.

5.8.3. Es muy importante que los Estados miembros realicen estudios y análisis sobre las condiciones de renta, de calidad de la vivienda y las condiciones de vida de los inmigrantes y de las minorías étnicas, con el fin de que las autoridades puedan evaluar los riesgos de exclusión social de estos colectivos.

## 5.9. La cohesión económica y social

5.9.1. El futuro de la cohesión económica y social se va debatir en los próximos meses sobre la base del tercer informe que va a presentar la Comisión. La experiencia del Fondo Social y de iniciativas como EQUAL son una buena base de partida para las nuevas políticas.

5.9.2. Puesto que la inmigración va a aumentar en los próximos años en Europa, habrá que tener en cuenta las necesidades de inclusión social, de lucha contra la discriminación, de formación para el empleo, de regeneración de zonas urbanas deprimidas, etc., que van a ser necesarias en el futuro, con el fin de resaltar estos asuntos derivados de la inmigración en el sistema futuro de las políticas de cohesión.

## 5.10. La primera acogida

5.10.1. La integración social de las personas inmigradas comienza con la acogida que se les dispensa. Las políticas de las instituciones locales y regionales son muy importantes, pero en un contexto de incremento futuro de la inmigración deben de actuar con programas adecuados las autoridades nacionales. En todos los programas de acogida deben participar las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de los inmigrantes.

5.10.2. Los programas para la primera acogida requieren instrumentos y recursos concretos que deben ser explícitos para que ésta se desarrolle adecuadamente: oficinas para la atención a los inmigrantes y refugiados recién llegados; sistemas de información; programas y personal adecuado para la atención y acompañamiento individualizada; cursos de idioma y de conocimiento del entorno social y laboral suficientes para las necesidades de todos los recién llegados, etc. Es muy importante que las ONG colaboren con las autoridades públicas en la gestión de estos programas.

5.10.3. La Comunicación se refiere a la primera acogida de manera insuficiente, y además, su planteamiento se presta a confusión cuando dice que las medidas de integración deben aplicarse a los ciudadanos de terceros países «tan pronto como su estancia adquiera un grado de permanencia o estabilidad»<sup>(5)</sup>. Una interpretación restrictiva de este planteamiento puede indicar que las medidas para la integración sólo están dirigidas a los residentes legales con cierta estabilidad, o incluso a los que tienen residencia permanente. El CESE considera que es necesario disponer de políticas para la primera acogida de todos los recién llegados, como la primera parte de las políticas de integración.

(<sup>5</sup>) Véase el punto 3.1 de la Comunicación.

### 5.11. *La enseñanza de la lengua*

5.11.1. La Comunicación de la Comisión señala que el conocimiento de la lengua es un instrumento de enorme importancia para la integración. Es importante para la inserción laboral y lo es para la relación del inmigrante con la sociedad receptora en todos los ámbitos de la vida social; la convivencia mejora notablemente cuando no existen barreras lingüísticas.

5.11.2. El enfoque sobre la enseñanza de la lengua debe ser activo, y no sancionador. Algunos defienden que lo prioritario es establecer en las leyes medidas que obliguen al inmigrante al estudio de la lengua, como condición necesaria para la residencia legal. El Comité considera que lo prioritario es que las autoridades públicas, en colaboración con las organizaciones sociales, ofrezcan programas de enseñanza de la lengua, bien adaptados a las características de los inmigrantes, gratuitos y con recursos humanos y materiales adecuados.

5.11.3. El CESE desea que las autoridades nacionales, regionales y locales dispongan de programas suficientes para la enseñanza de la lengua. Las organizaciones sociales y las organizaciones de los inmigrantes pueden colaborar con las autoridades en la organización de los programas formativos. Es muy importante que todas las personas, hombres, mujeres y menores, tengan la oportunidad de asistir a los cursos en lugares próximos a su residencia y en horarios y condiciones flexibles y compatibles con las actividades laborales.

5.11.4. Los programas de enseñanza de la lengua deben estar complementados con programas de formación sobre la sociedad de acogida, de las costumbres y leyes, etc. Los Estados miembros pueden condicionar los procedimientos de naturalización a los progresos en el aprendizaje de la lengua, sólo cuando las autoridades hayan puesto a disposición de las personas afectadas los medios necesarios para su enseñanza. Algunos Estados miembros retiran los permisos de trabajo y de residencia, o no los renuevan, a causa del desconocimiento de la lengua; el CESE considera que esta medida tan radical es desproporcionada y contraria a los valores de la Unión que se proclaman en el Proyecto de Constitución y que se desarrollan en la Carta de los Derechos Fundamentales.

### 5.12. *Educación*

5.12.1. En lo que respecta a los niños y niñas de familias inmigrantes, el Comité considera que el acceso a la educación de los menores de las familias inmigradas constituye un derecho universal y es de enorme importancia para la integración; sin embargo, en la actualidad algunos Estados miembros no garantizan que, con independencia de su situación legal, todo menor de origen inmigrante tenga el mismo acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato y de calidad respecto a los menores nacionales.

5.12.2. En muchas ocasiones la negligencia de las autoridades ha originado la concentración de menores inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas en centros escolares de baja calidad. Un objetivo básico de las políticas de integración social ha de ser el de evitar los guetos escolares, para lo cual las autoridades deben adaptar los sistemas escolares e intensificar los recursos incluyendo medidas de acción positivas.

5.12.3. Algunos textos de enseñanza contienen elementos xenófobos y consideraciones negativas de las etnias, culturas y religiones diferentes de las mayoritarias. Estas situaciones suponen graves violaciones de los derechos de numerosas personas y un aspecto contrario a la integración. En algunos Estados miembros las medidas a favor de la integración debe incluir la revisión de dichos textos y su sustitución por otros de carácter plural. Se necesita un enfoque intercultural en el sistema educativo en consecuencia con el carácter bidireccional que tiene la integración.

5.12.4. En numerosas ocasiones los inmigrantes no tienen acceso a los sistemas de formación continua, lo que dificulta la promoción profesional en el trabajo. También es necesario que las autoridades dediquen más recursos para promover la formación de los inmigrantes adultos, y especialmente de las mujeres. Muchas experiencias indican que en determinadas circunstancias las mujeres permanecen en situaciones extremas de aislamiento social.

5.12.5. La formación fomenta la igualdad de oportunidades entre las personas; en consecuencia, es necesario que las políticas educativas de los Estados miembros eliminen las desigualdades formativas que sufren algunos inmigrantes y miembros de las minorías étnicas.

### 5.13. *Problemas urbanos y de vivienda*

5.13.1. La Comunicación de la Comisión dice que los mayores problemas de integración se plantean en zonas urbanas e industriales deprimidas y de diversidad étnica, con problemas de racismo y xenofobia. El CESE considera que son necesarios programas de planificación urbana que eliminén los guetos urbanos degradados y de mala calidad. El programa Urban II (2002-2006) debe incluir entre sus prioridades estas actuaciones e incrementar sus recursos.

5.13.2. En numerosas ocasiones los inmigrantes y los refugiados se ven obligados a residir en viviendas de muy mala calidad y en condiciones de hacinamiento. Se requieren políticas de vivienda adecuadas para resolver estas situaciones. Como consecuencia del aumento del precio de la vivienda y el crecimiento de la inmigración, el CESE considera que las instituciones locales, regionales y nacionales deben incrementar el número de las viviendas sociales y mejorar su calidad.

#### 5.14. Los servicios sanitarios y sociales

5.14.1. Las políticas para facilitar el acceso a la salud y a los servicios sociales por parte de los inmigrantes se deben intensificar. Los Estados miembros deben garantizar a estas personas que los servicios sociales y sanitarios son de calidad y adaptados a la peculiaridades culturales, sociales y lingüísticas de los inmigrantes y refugiados.

5.14.2. El CESE quiere incidir sobre la importancia de la apertura intercultural de los servicios sanitarios y sociales. Se requieren cambios en las estructuras de las instituciones de dichos servicios, tales como: la adaptación de los mismos a las nuevas realidades culturales; la formación adicional de los trabajadores, etc. De esta manera se reducirán las dificultades específicas que inmigrantes y refugiados sufren para el acceso a los servicios sociales y sanitarios.

#### 5.15. El problema de los inmigrantes irregulares

5.15.1. En anteriores dictámenes<sup>(1)</sup>, el Comité ha manifestado que «un inmigrante sin papeles no es un delincuente». Aunque esas personas se encuentren en una situación administrativa de carácter irregular, sus derechos humanos fundamentales están protegidos por los convenios del derecho humanitario internacional y por la Carta de los Derechos Fundamentales. Delincuentes son las personas y las redes que trafican y explotan a los inmigrantes irregulares. En colaboración con los países de origen y de tránsito, la Unión Europea<sup>(2)</sup> debe mejorar la lucha contra el tráfico criminal que pone en peligro la vida de las personas.

5.15.2. Las personas «sin papeles» no son personas sin derechos. Se debe considerar la situación de estas personas, dice la Comisión, tanto desde el punto vista de su impacto en el mercado de trabajo como de su integración. Como ha indicado el Comité en diversos dictámenes, el trabajo no declarado y la inmigración irregular se alimentan mutuamente, por lo que es necesario que las autoridades actúen con decisión para «sacar a la superficie» las actividades económicas y laborales que utilizan a inmigrantes irregulares. Sólo cuando estas personas salgan de la situación irregular y se encuentren en situación legal serán eficaces las políticas de integración.

5.15.3. El Consejo de Empleo y Política Social del 20 de octubre<sup>(3)</sup> ha aprobado una Resolución sobre el «Trabajo no declarado» en la que desarrolla las directrices para el empleo, así como una Comunicación sobre la inmigración, e invita a

los Estados miembros a luchar contra el trabajo no declarado, en colaboración con los interlocutores sociales. El CESE valora de manera positiva dicha Resolución.

#### 6. Incrementar la contribución financiera de la UE a la integración

6.1. La Comunicación de la Comisión aborda el aspecto de la financiación remitiéndose a los programas preexistentes que se relacionan con la integración (el Programa de acción comunitaria para el combate de la exclusión social 2002-2006, los programas de la iniciativa Equal, del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo para los Refugiados, etc.), señalando que en ellos se debe prestar mayor atención a la integración de los inmigrantes.

6.2. Además, la Comisión ha creado un programa nuevo para proyectos piloto sobre la integración de los inmigrantes que estará dotado con 12 millones de euros para un período de 3 años, con el objetivo de promover redes de información y de intercambio de buenas prácticas.

6.3. En opinión del CESE, las políticas de integración de la UE disponen de escasos recursos. Es positivo el programa puesto en marcha por la Comisión, pero su cuantía es demasiado pequeña. La Unión Europea, en el marco de los debates sobre el futuro de sus presupuestos, debe de dotar de recursos financieros suficientes a las políticas de integración. También los Estados miembros, las autoridades regionales y locales deben dedicar mayores recursos para financiar los programas de integración.

#### 7. El método abierto de coordinación para la política de inmigración

7.1. La Comisión propuso en el año 2001 un método abierto de coordinación para la política de inmigración, que contó con el apoyo del CESE<sup>(4)</sup>. Sin embargo, el Consejo, hasta ahora, no ha considerado oportuno su puesta en marcha.

7.2. El Consejo de Salónica<sup>(5)</sup> ha decidido que «las políticas de integración son responsabilidad principal de los Estados miembros, pero que las medidas se deben articular dentro de un marco coherente de la UE». Se impulsará la coordinación y el intercambio de información en el grupo de contacto sobre integración. La Comisión presentará un informe anual sobre inmigración e integración a escala europea. El Consejo apoya la creación por parte de la Comisión de la Red europea de migración (REM) para el seguimiento de la inmigración.

(1) Véase el Dictamen sobre el «Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» en el DO C 61 de 14.3.2003 y sobre la comunicación de la Comisión sobre el mismo tema en el DO C 85 de 8.4.2003.

(2) Véase el dictamen del CESE 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» adoptado por el Pleno de 29.10.2003.

(3) Véase la Resolución en las conclusiones del Consejo.

(4) Véase el Dictamen CESE en el DO C 221 de 17.9.2002.

(5) Véase el punto 31 de las conclusiones de la Presidencia.

7.3. El CESE desea que estas actividades de coordinación constituyan una buena base de partida para la puesta en marcha de un eficaz método abierto de coordinación de la inmigración y la integración. Los Estados miembros se deben incorporar al grupo de contacto y deben colaborar con la Comisión en los trabajos de elaboración del informe anual. Es conveniente que los Estados, en el grupo de contacto, presenten informes anuales de sus actuaciones para la integración dentro del marco coherente de la UE que se deriva de la Comunicación de la Comisión y de las conclusiones del Consejo de Salónica.

7.4. Una buena coordinación de las políticas de inmigración y de integración y el intercambio de buenas prácticas es imprescindible para el desarrollo de una adecuada política común europea de inmigración. La experiencia de la estrategia europea de empleo y de los planes de inclusión social son una

referencia para la coordinación de la UE en la inmigración y la integración.

7.5. En la coordinación e intercambio de experiencias deben participar activamente los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de inmigrantes. El CESE es una institución que puede acoger a las organizaciones sociales y colaborar con la Comisión, el Parlamento y el Consejo en la política de inmigración, e integración. Los trabajos de la Conferencia de septiembre de 2002 constituyen una buena base para la cooperación futura entre el Comité, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. El Comité puede organizar nuevas conferencias y audiciones y elaborar dictámenes de iniciativa para colaborar con la Comisión, con la red europea de migración, con el Observatorio de Viena y con la Fundación de Dublín.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

*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 Europeo y al Comité de las Regiones — Revisión intermedia de la Agenda de política social»**

(COM(2003) 312 final)

(2004/C 80/26)

El 2 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 comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2003 (ponente: Señor Jahier).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Agenda de política social representó una meta significativa en la construcción de una Europa más social, basada en los valores de la solidaridad y la justicia social. De hecho, los sistemas de asistencia social de los distintos Estados miembros nacieron y se desarrollaron a partir de tradiciones nacionales históricamente diversas, dando lugar a soluciones de protección social bastante diferentes, aunque todas se basan en el principio de solidaridad. La Agenda constituyó y constituye una base común fundamental de comparación y convergencia social entre los Estados miembros.

1.2. La estrategia que hizo posible la aceptación de una Agenda social europea se basa en dos principios: a) el reconocimiento de que el trabajo es una necesidad y un derecho que debe protegerse para garantizar unas condiciones de integración social positiva, así como para mejorar y apoyar la competencia económica en los mercados internos e internacionales; b) la lucha contra la pobreza, la exclusión social, las barreras y las desigualdades, especialmente las que penalizan las relaciones entre grupos sociales y entre hombres y mujeres, así como, de forma cada vez más evidente, a las nuevas generaciones.

1.3. La Agenda se inscribe en el marco de un objetivo estratégico más amplio determinado en el Consejo Europeo de Lisboa, con la aspiración de contribuir a interacciones dinámicas entre las políticas económica, laboral y social, para fomentar circuitos virtuosos de progreso económico y social con vistas al desarrollo sostenible<sup>(1)</sup>.

1.4. Por lo tanto, la revisión intermedia de la Agenda se inscribe en una estrategia a largo plazo destinada a convertir a la Agenda social en un marco unitario de orientación del fomento del desarrollo humano y social en cada Estado miembro y en toda la Unión, lo que les permitiría establecer niveles comunes de ciudadanía social y determinar las estrategias más adecuadas para promoverlos y aplicarlos.

1.5. Este objetivo puede alcanzarse, ante todo, si se logra la continuidad de las soluciones concretadas y favorecidas en su momento en la Agenda: el método abierto de coordinación, una legislación coherente y favorable al establecimiento de normas mínimas y a los acuerdos entre los interlocutores sociales, el diálogo social para que la organización del trabajo evolucione hacia un equilibrio entre flexibilidad y seguridad, una utilización específica de los Fondos Estructurales y programas de apoyo a las políticas innovadoras, con el fin de incentivar la responsabilidad autónoma de cada Estado miembro respecto de las medidas concretas que deben llevarse a cabo.

1.6. Esta revisión es el momento de verificar los resultados obtenidos<sup>(2)</sup>, formular recomendaciones para una aplicación eficaz de la segunda fase de la Agenda (2004/2005) y dar orientaciones ya de cara a la fase preparatoria del futuro debate sobre la Agenda 2006-2010.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE comparte la orientación general y las propuestas que se reiteran en la Comunicación de la Comisión, en la medida en que señalan de forma explícita los principales aspectos del procedimiento y los puntos controvertidos que deben tenerse en cuenta; asimismo, señala con satisfacción que se han puesto en práctica casi todas las acciones previstas en la Agenda.

(1) Respecto del desarrollo sostenible, se remite a los numerosos dictámenes que ha emitido el Comité, entre los que cabe citar «La estrategia de Lisboa y el desarrollo sostenible» (DO C 95 de 23.4.2003) y el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible» (DO C 221 de 17.9.2002).

(2) Puede deducirse un marco sintético y global a partir de la Comunicación analizada en el presente dictamen y de la Comunicación de febrero de 2003 «Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social» (COM(2003) 57 final).

2.2. No obstante, la ausencia de datos actualizados en diversas áreas sigue dificultando el seguimiento de los progresos realizados en el ámbito de la lucha contra la pobreza y el fomento de la integración social. Durante el próximo bienio, deberá garantizarse más información respecto de: más y mejores puestos de trabajo; entorno de trabajo y seguridad; lucha contra todas las formas de exclusión y discriminación; modernización y mejora de la protección social; igualdad entre hombres y mujeres; refuerzo de los aspectos sociales de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

2.3. Asimismo, uno de los principales hilos conductores de la Agenda era reforzar el papel de la política social como factor productivo: la Comisión prosigue en esta vía, consciente del «coste de la falta de una política social», que debe evaluarse de forma comparativa en los distintos países.

2.4. Otro aspecto fundamental de la Agenda de política social es la gobernanza. Debe potenciarse durante la segunda fase, sobre todo promoviendo la participación de los agentes interesados, así como métodos comunes de evaluación de las políticas sociales. La Comisión Europea se ha comprometido a velar por la plena aplicación del acervo legislativo en la materia.

## 2.5. Empleo

2.5.1. Los resultados de las reformas estructurales de los mercados de trabajo europeos comienzan a ser visibles, sobre todo por lo que se refiere al aumento de la intensidad del empleo y a la creación de puestos de trabajo en los sectores de alta tecnología y alta intensidad de conocimientos. De hecho, desde 1997 se han creado doce millones de puestos de trabajo, lo que supone un aumento de la tasa de empleo en cuatro puntos y, de acuerdo con los datos de Eurostat, en 2001 la UE registró la tasa de desempleo más baja desde 1992 (esto es, el 7,4 %) (1).

2.5.2. No obstante, en 2002 el desempleo aumentó de forma considerable por primera vez desde 1996: la persistencia de las disparidades regionales y de la debilidad a largo plazo en aspectos como la baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad, las desigualdades entre los sexos, un alto nivel de desempleo juvenil y de larga duración (2), deben dar lugar a un

(1) Eurostat y DG Empleo, «La situación social en la Unión Europea 2003», septiembre de 2003.

(2) Cabe destacar que la tasa de empleo de los inmigrantes es claramente inferior a la media, tal como señaló el Comité, entre otros, en el Dictamen de iniciativa sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (DO C 125 de 25.5.2002).

refuerzo decidido de las medidas ya previstas (3). A este respecto, el CESE ha decidido emitir un dictamen de iniciativa sobre las medidas de apoyo al empleo (4).

## 2.6. Salud y seguridad en el lugar de trabajo

2.6.1. En los últimos años se han registrado avances en la disminución de los accidentes de trabajo y el número total de accidentes graves se redujo a partir de mediados de los años noventa. No obstante, el porcentaje de accidentes de trabajo sigue siendo elevado, lo que resulta muy gravoso para la competitividad europea y revela los fallos de las prácticas actuales en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo (5). Asimismo, las rápidas transformaciones del mundo laboral generan nuevos problemas de salud como las lesiones musculoesqueléticas y las enfermedades psicosociales, como el estrés, la depresión, la ansiedad y demás patologías estrechamente vinculadas a la evolución del trabajo.

## 2.7. Igualdad entre hombres y mujeres

2.7.1. La distribución del empleo entre hombres y mujeres ha mejorado ligeramente en los últimos años, aunque sin que se haya conseguido corregir de manera sustancial el desequilibrio existente (6). A ello hay que añadir la diferencia injustificada en la retribución del trabajo masculino y femenino (7), calculándose que las mujeres reciben un 16 % menos que los hombres. Por lo tanto, el CESE se muestra de acuerdo con la idea de estudiar la creación de un instituto europeo encargado de las cuestiones relativas a la igualdad entre las mujeres y los hombres, con el fin de reforzar el compromiso europeo en dicho sentido.

## 2.8. Impacto social de la legislación

2.8.1. El impacto social de la legislación es una perspectiva relativamente nueva y aún poco explorada. Merced a la Agenda de política social, se ha establecido un seguimiento de la aplicación en los Estados miembros de las normas y directivas referidas al derecho laboral, la igualdad de trato, la libre circulación de trabajadores, la asistencia sanitaria y la seguridad en el lugar de trabajo.

(3) Solicitado por el Comité en reiteradas ocasiones. Véase en especial el Dictamen sobre directrices para las políticas de empleo (DO C 208 de 3.9.2003) y el Dictamen exploratorio sobre «La Estrategia de Lisboa».

(4) Dicho Dictamen, que se redacta en la actualidad, hace referencia a la revisión de la Estrategia Europea de Empleo.

(5) Véase el Dictamen exploratorio del CESE sobre salud y seguridad en el trabajo (DO C 260 de 17.9.2001) y el Dictamen sobre la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (DO C 241 de 7.10.2002).

(6) Véase el Dictamen del CESE sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres (DO C 123 de 25.4.2001).

(7) Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La discriminación salarial entre hombres y mujeres» (DO C 155 de 29.5.2001).

2.8.2. A juicio del CESE, es necesario realizar una evaluación más explícita del impacto social de las distintas normas y de su eficacia. En concreto, el concepto de «rendimiento social de la legislación», convenientemente transformado en indicadores cotejables, permitirá comparar el impacto social entre los distintos países teniendo en cuenta, por ejemplo, que la precariedad de algunas condiciones de trabajo, que no debe confundirse con formas reconocidas de trabajo flexible, causan un perjuicio considerable a la economía de la Unión.

## 2.9. Indicadores sociales

2.9.1. El Comité valora positivamente que se hayan determinado estrategias e instrumentos para supervisar la situación y comprobar el impacto de las acciones propuestas en la Agenda, pero señala que aún no existe una capacidad de seguimiento efectivo que permita relacionar los indicadores de aplicación formal (de la producción legislativa y reglamentaria) y los indicadores de eficacia de las medidas seguidas (reducción de los porcentajes de epidemiología social, indicadores de exclusión, pobreza, desempleo de larga duración, etc.).

2.9.2. Asimismo, el Comité subraya la importancia de que aumente la participación de las personas y grupos sociales, así como de los distintos entes territoriales, tanto en la elaboración de los indicadores como en su evaluación conjunta, tal como propuso el propio Comité de Protección Social.

El CESE ya emitió un dictamen<sup>(1)</sup> en el que formula recomendaciones concretas para mejorar la fiabilidad de los indicadores, pero también para que sean prácticos y útiles, dando prioridad a los indicadores que permitan medir la participación social y el acceso a los servicios, especialmente los servicios sanitarios y sociosanitarios.

## 2.10. Costes generados por la falta de una política social

2.10.1. El criterio de referencia comúnmente aceptado para el análisis de los costes generados por la falta de políticas sociales es el binomio eficacia económica/eficacia social, que se traduce en una distribución equitativa de las posibilidades y recursos<sup>(2)</sup>.

(1) Véase el Dictamen de iniciativa del CESE al respecto (DO C 221 de 17.9.2002).

(2) Costs of no social policy: towards an economic framework of quality social policies — and the costs of not having them. Estudio encargado por la DG de Empleo y Asuntos Sociales (marzo de 2003).

2.10.2. Los costes de la falta de una política social pueden medirse en términos de déficit de información y formación, desigualdad de acceso a los servicios, posibilidades desequilibradas de aprendizaje permanente, desigualdades entre hombres y mujeres, déficit de participación y rigidez de los procesos de formación y empleo.

2.10.3. Los estudios comparativos de las tasas de pobreza entre Estados miembros, antes y después de la aplicación de políticas redistributivas, revelan un beneficio social considerable a corto y, sobre todo, a medio y largo plazo. Este beneficio no sólo se traduce en la reducción de la pobreza, sino sobre todo en la disminución de los conflictos y desigualdades sociales, que merman la calidad de la vida de las familias y del capital social de las comunidades de referencia.

2.10.4. El CESE destaca también la importancia del concepto de «welfare performance», es decir, indicadores positivos que pueden ser detectados en la relación entre, por una parte, los gastos públicos para la asistencia social, las tasas de producción, desarrollo, inflación y pobreza, así como el porcentaje de deuda pública y, por otra parte, los indicadores sociales básicos como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la escolarización, las rentas de las capas sociales más desfavorecidas y los niveles de estudios.

2.10.5. A juicio del Comité, las acciones de la Agenda de política social deben especializarse y concentrar todas sus potencialidades en este ámbito, para pasar de una función esencialmente de enumeración de principios y orientaciones a otra más concreta de evaluación de las inversiones en capital social, en la calidad del trabajo y en la cohesión social.

## 2.11. La segunda fase de la Agenda en un marco económico modificado

2.11.1. La Agenda de política social, al igual que el amplio conjunto de las nuevas estrategias adoptadas después de Lisboa, se elaboró en un momento de crecimiento económico sostenido y con la perspectiva de mantener este crecimiento, ya fuera por la evolución de la economía internacional, como por la repercusión positiva de la perspectiva de integración de nuevos países en la Unión Europea, y también como consecuencia del éxito de las políticas de desarrollo y crecimiento (políticas sociales y de empleo) y de sus interacciones beneficiosas para el ciclo económico.

2.11.2. El CESE considera que la Agenda de política social sigue siendo fundamental, incluso en una coyuntura prolongada de crisis o estancamiento económico. Sin embargo, manifiesta su preocupación por que el marco de aplicación de la Agenda de política social no haya sido revisado en profundidad, y por que no se planteen cuestiones sobre las diferencias de impacto, necesidades y sostenibilidad, ni sobre las propias perspectivas de las políticas sociales y de empleo en un ciclo económico tan diferente.

2.11.3. Es esencial avanzar por la senda establecida en la estrategia de Lisboa, acelerando la aplicación de las acciones previstas en la Agenda, pero con la condición de tener en cuenta y evaluar:

- las consecuencias inevitables de este ciclo económico negativo sobre las debilidades estructurales persistentes del mercado laboral, por lo que resulta mucho más difícil conseguir y consolidar el objetivo de creación de quince millones de nuevos puestos de trabajo en 2010, así como los distintos objetivos cualitativos previstos;
- las consecuencias inevitables de este ciclo económico sobre las posibilidades de modificar de forma significativa y duradera —suponiendo que las políticas actuales y los recursos invertidos por los Estados miembros no varíen— el porcentaje actual del 9 % de la población europea que vive en la pobreza y cuya situación tiende a perpetuarse.

2.11.4. Por lo tanto, resulta cada vez más urgente determinar dentro de los ámbitos de actuación de la Agenda un programa de prioridades más concreto, habida cuenta de los retos que plantean la coyuntura, el calendario político del próximo bienio y las importantes restricciones de los recursos disponibles.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Trabajo y política de rentas

3.1.1. En la coyuntura económica actual, son mucho más duras las condiciones necesarias para conseguir, dentro de los plazos fijados, los objetivos sobre empleo, que siguen siendo esenciales, sobre todo por lo que se refiere a los problemas estructurales como el empleo juvenil y la baja tasa de actividad de las mujeres y los trabajadores de más edad.

3.1.2. En concreto, sobre todo en algunos Estados miembros, existen dificultades crónicas para que las nuevas generaciones accedan al mundo laboral. Ello supone, a corto plazo, el mantenimiento de su dependencia de la familia y, a medio y largo plazo, la acumulación de una «deuda social diferida» que gravará los presupuestos sociales de los entes públicos, ya que, más adelante, deberán ayudar a estas generaciones en la vejez porque no habrán podido acumular unos derechos de pensión suficientes para poder vivir por encima del umbral de pobreza.

3.1.3. Además, hay que añadir el aspecto decisivo del poder adquisitivo de las rentas, sobre todo de las más bajas, ante la tendencia inflacionista que se registra actualmente en varios países europeos. Por este motivo, es necesario avanzar en la

búsqueda de soluciones eficaces para contrarrestar esta tendencia que reduce el poder adquisitivo de los trabajadores y de las familias, sobre todo de los que tienen menos rentas y de las familias monoparentales que suelen estar compuestas de mujeres solas con hijos, y aumenta el número de los llamados «trabajadores pobres» que, a pesar de tener un empleo, viven por debajo del umbral de pobreza.

#### 3.2. Ampliación de la Unión Europea

3.2.1. La ampliación de la Unión con la adhesión de diez nuevos países constituye el reto cualitativamente más arduo para Europa tanto durante el período considerado (2004/2005) como en los siguientes años. Para la Unión Europea, esta prioridad estratégica es cada vez más importante, sobre todo debido al aspecto nada desdeñable de la cohesión económica y social a nivel interno<sup>(1)</sup>.

3.2.2. Asimismo, la adaptación de los costes laborales a las normas occidentales ha sido en muchos de estos países bastante más rápida de lo previsto, sobre todo en las grandes ciudades y en los sectores de los servicios especializados, aunque el rápido incremento del coste de la vida ha anulado en muchos casos unas ventajas de corta duración. En cambio, subsisten importantes divergencias respecto de la tasa media de empleo de la UE, así como un gran porcentaje de pensionistas, trabajadores agrícolas y otras capas sociales que viven en la pobreza.

3.2.3. Con una estructura demográfica muy similar a la de la Europa de los Quince, estos países no pueden permitirse una reducción del gasto público y, al haber optado por un marco de convergencia ineludible, sólo podrán ver crecer la demanda interna de asistencia social, con el fin de garantizar y mantener las pensiones y la asistencia sanitaria, así como las políticas activas de lucha contra la discriminación y la pobreza y de fomento del empleo.

3.2.4. Por lo tanto, para evitar graves sobresaltos políticos con consecuencias devastadoras para Europa, el flujo de ayudas económicas deberá aumentar y no disminuir después de la adhesión. No obstante, este problema capital, pospuesto en gran medida a 2005 debido a la actual coyuntura política, es indisociable de la Agenda de política social, así como de su viabilidad y sostenibilidad. Del mismo modo, es esencial reforzar todas las medidas complementarias y de supervisión de la aplicación adecuada y total del acervo comunitario.

(1) Véase el «Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social» (COM(2003) 34 final) y el dictamen correspondiente.

### 3.3. Gobernanza y participación social

3.3.1. La gobernanza europea se basa en cinco principios notorios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. A la luz de la experiencia adquirida, estos principios deberían ser completados con el principio de subsidiariedad, que constituye el fundamento principal de una adecuada labor de gobernanza. Dicho principio hace referencia a las formas de colaboración y corresponsabilización verticales u horizontales, capaces de valorizar la contribución de todos los agentes sociales y territoriales interesados en las políticas económicas y sociales.

3.3.2. Con tal fin, la presentación de las propuestas legislativas debe ir precedida, de cara a su elaboración, de un análisis sistemático e independiente del impacto previsible en la solidaridad y de la relación entre costes y beneficios de la aplicación<sup>(1)</sup>.

3.3.3. Por lo tanto, el CESE considera que la Comunicación debería valorizar más el método abierto de coordinación que ha sido la gran innovación de Lisboa y, sin duda, un vector importante para mejorar la gobernanza en la UE, pero sobre todo, un importante instrumento que ha permitido la aplicación de novedades y una verdadera modernización en el ámbito de la política social y laboral.

3.3.4. El Comité considera necesario precisar y publicar los aspectos de evaluación que la Comisión ya ha asumido respecto del proceso aplicado en este ámbito durante los años transcurridos. En este sentido, conviene valorizar de forma más amplia el instrumento del diálogo social, dando mayor importancia a los programas de los interlocutores sociales, sin perjuicio de su autonomía para poner en práctica sus programas de trabajo, e intentando hacer extensiva esta práctica de concertación activa al mayor número posible de políticas sectoriales y, sobre todo, a los nuevos países miembros de la Unión<sup>(2)</sup>.

3.3.5. Del mismo modo, sigue siendo a todas luces escasa e insuficiente la importancia que se asigna al papel de la sociedad civil organizada y de los servicios sociales sin ánimo de lucro, cuyo ámbito de actuación pública debería potenciarse, determinarse y valorizarse, sin dejar de tener presente que estos agentes no deben garantizar los derechos (responsabilidad que compete a las autoridades públicas correspondientes), sino que deben contribuir a facilitar que dichos derechos puedan exigirse en los distintos sistemas nacionales de asistencia social. De hecho, como el Comité ya ha señalado en otras ocasiones, los servicios sociales sin ánimo de lucro pueden contribuir de forma determinante a la realización de diversos objetivos de la Agenda de política social, mediante la aportación solidaria de

las asociaciones, fundaciones, cooperativas y mutualidades<sup>(3)</sup>, en los distintos marcos nacionales y locales de la Unión.

3.3.6. La contribución de los servicios sociales sin ánimo de lucro en materia de empleo y de labor social es cada vez más reconocida y valorada, con excelentes resultados para el fomento y la protección de los derechos de las personas desfavorecidas en cuanto a necesidades educativas, de asistencia social, asistencia sanitaria, y de apoyo a las políticas de inclusión y de reducción de las desigualdades sociales.

3.3.7. Las organizaciones sin ánimo de lucro contribuyen a reconocer y concretar toda nueva demanda social, sobre todo de las capas sociales más desfavorecidas; invierten para recuperar el tejido social dañado que requiere una regeneración de vínculos positivos; y fomentan la solidaridad civil y la participación social, que son condiciones necesarias para fomentar la vida democrática, incluso en las zonas más desfavorecidas.

3.3.8. Por todo ello, el papel de la economía social como factor de desarrollo junto con las asociaciones sin ánimo de lucro que la fomentan deben gozar de mejor reconocimiento y valoración en el sistema de trabajo social y de prestación de servicios a las personas, especialmente por lo que se refiere al Derecho de competencia comunitario.

### 4. Hacia una ciudadanía social europea

4.1. El período 2004/2005 será principalmente una fase para completar y consolidar el proceso iniciado en 2000. Habida cuenta de la nueva coyuntura económica, el CESE considera que debe darse, de forma progresiva, más relieve a los ejes estratégicos que, aunque ya aparecen en la Agenda actual, tienen que recibir mayor atención para:

- establecer orientaciones de las políticas sectoriales y prioridades a la hora de aplicar la Agenda actual;
- mejorar cualitativamente la fase preparatoria, en curso, de la nueva Agenda de política social (2006-2010).

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La gobernanza europea — Un Libro Blanco» (DO C 125 de 27.5.2002).

(2) Véanse los dictámenes del CESE sobre la Agenda de política social, de 2000 (DO C 14 de 16.1.2001) y el «Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social» (DO C 241 de 7.10.2002).

(3) Véanse los dictámenes del CESE sobre el «Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social» (DO C 241 de 7.10.2002), sobre «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa» (DO C 311 de 7.11.2001) y sobre «Economía social y mercado único» (DO C 117 de 26.4.2000).

4.1.1. La revisión intermedia ofrece una ocasión ideal para reforzar la evolución de una Agenda de política social centrada sobre todo en el trabajo (y las medidas sociales destinadas a promoverlo en un marco de competencia internacional) hacia una futura Agenda en la que los asuntos del desarrollo social y la cohesión tengan un ámbito autónomo e interdependiente respecto de los demás ámbitos de acción política de la Unión.

4.1.2. En concreto, si la línea directriz actual es la «cohesión social como factor productivo» de una Unión que hace de la sociabilidad solidaria el motor de su propio desarrollo, conviene definir mejor el término «productivo» en los sentidos económico y de fomento de la calidad social. Los aspectos sociales deben considerarse y tratarse no sólo desde el punto de vista de la «epidemiología» social (la exclusión, las desigualdades, etc.), sino también con arreglo a sus connotaciones positivas y productivas de «ciudadanía», esto es, de capital social nacional y local que debe valorarse e incrementarse.

4.1.3. Asimismo, debe plantearse el problema de interpretar la pertenencia europea común como ciudadanía «social» europea, entendida no como un nuevo estatuto jurídico resultante de un proceso de asimilación de las diferencias nacionales (civiles y políticas), sino como una valorización de éstas dada la movilidad creciente de las personas debido al trabajo, la enseñanza, la investigación, la producción y la transferencia de conocimientos. Al igual que ha ocurrido con las monedas nacionales, la movilidad de los ciudadanos implica compartir determinados parámetros fundamentales de ciudadanía y de sociabilidad entendidos como garantía de «transportabilidad» de los derechos fundamentales en un espacio europeo capaz de satisfacer las necesidades fundamentales de las personas y, por lo tanto, de ofrecer mejores posibilidades de intercambio, movilidad y seguridad.

4.1.4. La perspectiva de compartir una especie de infraestructuras de ciudadanía social requiere un esfuerzo similar para realizar grandes infraestructuras que faciliten el desarrollo económico europeo. Es una opción ambiciosa cuya viabilidad debe plantearse y analizarse a fondo y que, para llevarla a la práctica, requiere que se determinen las condiciones (las «infraestructuras mínimas») idóneas para fomentar la ciudadanía social a partir de las opciones implícitas en las decisiones de los distintos Estados miembros respecto de la sanidad, protección social, seguridad social, educación, protección del medio ambiente y política de la familia, o sea, el capital social de las distintas comunidades nacionales.

## 4.2. Crecimiento del capital humano y social de Europa

4.2.1. El crecimiento del capital humano y social de Europa no sólo es la condición esencial para apoyar la economía del conocimiento y, por consiguiente, mejorar la competitividad, sino que constituye el elemento clave para completar de forma eficaz los cambios estructurales del mercado laboral y las

nuevas perspectivas en cuanto a ciudadanía e inclusión social<sup>(1)</sup>. Un nivel más alto de capital humano y social constituye el recurso determinante para la Europa del futuro, merced a la participación plena y activa de los distintos agentes sociales.

4.2.2. Por ello, es necesario que las políticas de formación continua durante toda la vida<sup>(2)</sup> (aprendizaje permanente) se conviertan en una prioridad absoluta, no sólo de las políticas activas para la creación de empleo, sino también de las políticas sociales en sentido amplio. Si en todos los Estados miembros de la Unión Europea se diera a cada ciudadano la posibilidad de disfrutar del equivalente a un año suplementario de formación, la productividad global de la UE aumentaría sin duda a corto y largo plazo. En opinión del CESE, este aspecto debería convertirse en una prioridad transversal más clara y constante de la nueva fase de aplicación de la Agenda de política social.

## 4.3. Modernización de los sistemas de protección social

4.3.1. Los sistemas de protección social constituyen el elemento distintivo del modelo social europeo y su carácter ejemplar en el mundo actual<sup>(3)</sup>. El expediente de las pensiones y las modificaciones actuales de los distintos sistemas nacionales, así como la compleja cuestión del fomento de la salud y la asistencia sanitaria en un marco de libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, constituyen los dos pilares principales de los sistemas europeos de protección social y, como tales, influyen de manera significativa en la viabilidad del sistema social desde el punto de vista de la eficacia, la solidaridad, la seguridad y el desarrollo.

4.3.2. Junto con los planes nacionales de acción sobre la integración social (PNA/inclusión), el CESE apoya la idea de un esfuerzo decidido de racionalización y refuerzo de la coordinación abierta. El plazo de 2005 para los procesos y acciones previstos en el ámbito de las pensiones y la petición del Consejo Europeo a la Comisión para que presente nuevas propuestas destinadas a intensificar el intercambio cooperativo, por ejemplo, en los sectores de los servicios sanitarios y la asistencia a las personas de edad avanzada, pueden convertirse en palancas importantes de esta estrategia, con el fin de mejorar la eficacia de la propia Agenda de política social<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Véase al respecto la Resolución de Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, de 2 y 3 de junio de 2003, sobre la importancia del capital social y humano.

<sup>(2)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre el «Memorándum sobre el aprendizaje permanente» (DO C 311 de 7.11.2001) y sobre la «Comunicación de la Comisión — Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa» (DO C 133 de 6.6.2003).

<sup>(3)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre las «Opciones para la reforma de las pensiones» (DO C 221 de 17.9.2002) y sobre «Pensiones seguras y viables» (DO C 48 de 21.2.2002).

<sup>(4)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión «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) y el correspondiente dictamen del CESE aprobado en el Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003.

#### 4.4. El trabajo como prioridad del desarrollo económico y social

4.4.1. El trabajo ha sido uno de los principales puntos de convergencia y compromiso de la Agenda de política social europea. Las soluciones adoptadas se refieren, sobre todo, a la creación de puestos de trabajo en los sectores de alta tecnología y alta intensidad de conocimientos. Esta estrategia debe completarse con un esfuerzo paralelo de inclusión de las mujeres, los jóvenes, las personas desfavorecidas, los adultos expulsados de forma prematura de sectores productivos en declive y los inmigrantes. En especial, deben potenciarse políticas preventivas y activas para el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad.

4.4.2. A pesar de una coyuntura desfavorable, se dan las condiciones políticas y culturales para aprovechar las inversiones realizadas hasta ahora en la promoción de una mayor calidad del trabajo, que no debe limitarse a los problemas aún ingentes de seguridad y protección de la vida en el lugar de trabajo, sino que debe ampliarse a los aspectos de la calidad de las condiciones y relaciones laborales<sup>(1)</sup>.

4.4.3. La calidad del trabajo engloba las estrategias de transferencia de competencias (aprendizaje permanente y entorno de aprendizaje), la difícil relación entre flexibilidad y precariedad laborales (sobre todo para las jóvenes generaciones), las estrategias de gestión sin conflictos y colaboradoras de los procesos de trabajo (responsabilización y aceptación de las estrategias y resultados) y la relación entre vida profesional y familiar que, en algunos países, repercute gravemente en la natalidad.

4.4.4. Por último, todos los Estados miembros deben reforzar las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, dado que, según recientes estimaciones del Banco Mundial, alrededor de 20 millones de personas en Europa trabajan en la economía sumergida<sup>(2)</sup>. Estas personas no sólo no cumplen con sus deberes de solidaridad fiscal y social, sino que tampoco contribuyen a financiar de forma adecuada su propia protección de cara a la jubilación. Por consiguiente, el Comité valora positivamente la Resolución adoptada en la materia por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, en la que se reitera con firmeza la gravedad del fenómeno y se invita a los Estados miembros, las instituciones europeas y los interlocutores sociales a hacer todo lo posible por combatirlo<sup>(3)</sup>.

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejora cualitativa de la política social y de empleo» (DO C 311 de 7.11.2001).

(2) El Comité recuerda, una vez más, que los inmigrantes constituyen un grupo especialmente vulnerable al respecto; en concreto, véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (DO C 125 de 27.5.2002).

(3) Véase la Resolución del Consejo sobre el trabajo no declarado que se recoge en las conclusiones del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de 20 de octubre de 2003.

#### 4.5. Supervisión y evaluación conjunta

4.5.1. Las medidas de supervisión han puesto de relieve los límites intrínsecos al objetivo europeo de evaluar la evolución social y el impacto de la Agenda mediante parámetros comunes y fiables. No obstante, deberían superarse las dificultades actuales que plantea la tendencia a la simple presentación de informes favoreciendo las estrategias de comprobación y evaluación adecuadas para medir los resultados obtenidos. Por lo tanto, la carencia de instrumentos de supervisión adecuados y suficientes, expuesta de forma reiterada en los distintos documentos, no debe constituir en el futuro un obstáculo, o peor aún, un pretexto aceptado «fisiológicamente», sino que debe considerarse un obstáculo con vistas a superarlo de forma prioritaria.

4.5.2. Las medidas para eliminar esta laguna de conocimientos deberán potenciar el desarrollo de un «modelo europeo de evaluación del impacto social» de la legislación y de las políticas correspondientes, basándose en tres indicadores tripolares, como son la inversión-financiación (aportación), organización de las respuestas (elaboración) y eficacia de las medidas (resultados), para poder representar, con indicadores fiables, el nivel de ciudadanía social europea alcanzado en los distintos Estados miembros.

4.5.3. Esta posibilidad, que ya se está experimentando mediante proyectos piloto, pone de relieve la simplificación y el ahorro de recogida de datos que pueden obtenerse mediante la reducción de las variables que deben registrarse y la potencialidad de lectura que ofrece la combinación de los tres indicadores señalados, haciendo más fácil y transparente la comparación entre los Estados miembros. De dicha forma se garantizaría una mayor capacidad de lectura y evaluación de los resultados de la estrategia actual de los indicadores sociales, lo que pondría de relieve el «rendimiento social» de las medidas aplicadas a escala europea y nacional, y facilitaría la instauración de formas de evaluación conjunta de los resultados, mediante la participación de los interlocutores sociales y de los distintos agentes sociales que se ocupan de la ciudadanía solidaria.

### 5. Conclusiones

5.1. El CESE valora de forma positiva que todas las acciones previstas en la Agenda de política social de 2000 hayan sido puestas en práctica y reitera su firme convicción de que el mantenimiento de las líneas de trabajo previstas y el futuro de la propia Agenda son fundamentales en un período de crisis o estancamiento económico.

5.2. El CESE reconoce la necesidad de garantizar la continuidad de las acciones, inversiones y el método, profundizando en el impacto social de la legislación, las inversiones en capital humano y social y la evaluación de la economía social y de los distintos agentes, con el fin de realizar de forma más eficaz y completa los objetivos de cohesión y de desarrollo social que se recogen en la estrategia de Lisboa.

5.3. El CESE reitera la necesidad inaplazable de facilitar la existencia de datos actualizados que permitan una supervisión imprescindible y permanente, con el fin de determinar formas más eficaces e innovadoras de evaluación conjunta.

5.4. El CESE considera necesario determinar un marco de prioridades más preciso para la segunda fase de la Agenda ya iniciada, habida cuenta de las dificultades derivadas de la coyuntura política y económica, el calendario institucional, las

restricciones de los recursos y el compromiso específico de integración de los nuevos miembros de la Unión.

5.5. El CESE subraya la necesidad de ayudar a los nuevos Estados miembros a participar activamente en la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa y a mantener el compromiso de respetar el acervo comunitario en materia social.

5.6. Por último, el CESE reconoce que el período 2004/2005 será, sin duda, determinante para organizar de forma adecuada los límites del debate sobre el futuro de la política social europea; en consecuencia, apoya la creación, por parte de la Comisión, de un grupo de estudios de alto nivel encargado de estudiar el futuro de la política social y de empleo, tal como se prevé en la Comunicación. El CESE, para preparar el debate público que se entablará en el otoño de 2004 y a la vista del amplio y coherente conjunto de dictámenes emitido en estos años, manifiesta desde ahora su interés por participar de forma activa en dicho proceso.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

*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 Europeo y al Comité de las Regiones — Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento (CE) nº 1035/97**», y
- la «**Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida)**»

(COM(2003) 483 final — 2003/0185 (CNS))

(2004/C 80/27)

El 15 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 comunicación y la propuesta mencionadas.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 25 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Sharma).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

**1. Síntesis del documento de la Comisión**

1.1. El documento de la Comisión se estructura en dos partes: una Comunicación que constituye una evaluación del Observatorio y una propuesta de refundición del Reglamento que ha llevado a su creación.

1.1.1. En esta Comunicación, que refleja la opinión de la Comisión sobre los avances realizados hasta la fecha por el Observatorio, se tienen en cuenta los resultados de una evaluación externa elaborada para la Comisión por el Center for Strategy and Evaluation Services y las reacciones de los diferentes interesados con respecto a la misma.

1.1.2. El análisis se centra en primer lugar en el objetivo principal del Observatorio, a saber, «proporcionar a la Comunidad y a sus Estados miembros (...), informaciones objetivas, fiables y comparables sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo a nivel europeo», y en las medidas aplicadas para su realización. A continuación, examina el resto de actividades llevadas a cabo por el Observatorio tales como mesas redondas, la investigación, la difusión de datos e información y los informes anuales.

1.1.3. La Comunicación continúa con el examen de los recursos del Observatorio y de la pertinencia de sus objetivos, sobre todo a la luz de los cambios legislativos y políticos ocurridos tras la creación del Observatorio. También se examinan algunas propuestas de modificación de la cobertura geográfica, de la denominación e incluso de la función del Observatorio.

1.1.4. La Comisión examina la eficacia organizativa del Observatorio mediante el análisis de los siguientes puntos:

- la estructura de gestión, que comprende un Consejo de Administración, un Consejo Ejecutivo y un director,
- la estructura organizativa,
- el desarrollo y control de los programas de trabajo,
- las finanzas y la administración,
- la contratación de personal y la creación del Observatorio,
- las relaciones con la Comisión Europea y otras instituciones europeas.

1.1.5. La Comisión, tras resumir las principales conclusiones de la evaluación externa, concluye que la impresión general que produce el funcionamiento del Observatorio es discreta. El Observatorio ha avanzado considerablemente pero está claro que, respecto a los productos elaborados hasta ahora, aún puede y debe mejorar su calidad y valor, sobre todo por lo que respecta a la objetividad y comparabilidad de los datos. Además, a fin de lograr la máxima repercusión en las políticas y las prácticas de la Unión y los Estados miembros y sin que ello suponga un perjuicio para su autonomía, el Observatorio deberá tener en cuenta las prioridades de la Comunidad en sus programas de trabajo.

1.2. La segunda parte del documento refleja las conclusiones de la Comunicación mediante un texto de refundición del Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo que llevó a la creación del propio Observatorio y por el que se rigen sus actividades.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité organizó el 7 de octubre de 2003 una audiencia bajo el lema «El papel y la función del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia». A este acto asistieron diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tanto de ámbito nacional como europeo, para exponer sus puntos de vista acerca de la Comunicación de la Comisión. Desde un punto de vista informativo, estos puntos de vista han sido de gran utilidad para la elaboración del dictamen del Comité.

2.2. El Comité acoge con satisfacción gran parte del contenido de esta Comunicación, en particular:

- El rechazo por parte de la Comisión de la recomendación formulada por un evaluador independiente en el sentido de que el Consejo del Observatorio debería componerse de representantes gubernamentales de los Estados miembros. Dicho rechazo se fundamenta en que esta medida se consideraría probablemente una interferencia inaceptable en la independencia del Observatorio.
- La reafirmación por parte de la Comisión de la necesidad de garantizar que el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) siga gozando de plena independencia respecto de los Estados miembros.
- El reforzamiento del papel, las cometidos y los ámbitos de actividad del EUMC, en línea con el incremento de las competencias de la Comunidad Europea desde la aprobación del Reglamento (CE) nº 1035/97 (artículo 13, Tratado de Amsterdam y competencias comunitarias en cuestiones de inmigración, refugiados y asilo).
- La vinculación del objetivo del EUMC al desarrollo de la UE como un espacio de libertad, seguridad y justicia.
- La vinculación de los trabajos del EUMC a las prioridades comunitarias con vistas a garantizar la información sobre el proceso de desarrollo político a nivel europeo y nacional.
- La extensión formal de las competencias del EUMC para que incluyan otras modalidades de intolerancia relacionadas con el racismo como, por ejemplo, la intolerancia religiosa.
- La ampliación de las atribuciones del EUMC para permitirle contraer compromisos con los países candidatos.
- Una mayor flexibilidad para promover empresas en común entre el EUMC y otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa.

- Un mayor énfasis a la hora de calibrar el rendimiento del EUMC en función de sus objetivos y su programa de trabajo.
- La introducción de cambios en el Reglamento por lo que respecta a los procesos decisarios en el Consejo de Administración y el Consejo Ejecutivo, que deberán traducirse en una toma de decisiones más eficaz.
- La inclusión de la gestión organizativa, la planificación y el control presupuestario entre las competencias exigidas a los miembros del Consejo.

## 3. Observaciones particulares

### 3.1. El objetivo

3.1.1. Como objetivo del Observatorio Europeo, la versión refundida establece lo siguiente:

«El objetivo principal del Observatorio será proporcionar a las instituciones y autoridades pertinentes de la Comunidad y a sus Estados miembros, sobre todo en los ámbitos contemplados en el apartado 3 del artículo 4, informaciones objetivas, fiables y comparables sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia, y el antisemitismo y sus formas de intolerancia a nivel europeo, que puedan resultarles útiles en la adopción de medidas y en la definición de acciones en los ámbitos de sus competencias respectivas. De esta manera, el Observatorio contribuirá al desarrollo de la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia.»

3.1.2. El Comité coincide con la Comisión Europea en que el EUMC deberá seguir centrando su atención en el racismo y la xenofobia, y que no se debe ampliar el ámbito de aplicación del Observatorio para abordar otras modalidades distintas de discriminación por motivos de sexo, orientación sexual, edad, etc. Al mismo tiempo, el Comité se muestra de acuerdo con la Comisión Europea en que el alcance que tienen los fenómenos del racismo y la xenofobia debería ser objeto de una amplia interpretación que permitiera la inclusión de la intolerancia relacionada.

3.1.3. Al mismo tiempo, el Comité acoge con satisfacción la ampliación del papel, los cometidos y los ámbitos de actividad del EUMC para que reflejen el desarrollo de competencias en la Unión Europea, por ejemplo, mediante la incorporación del artículo 13 en el Tratado y las competencias de la Comunidad en los ámbitos relacionados con la inmigración, los refugiados y los solicitantes de asilo.

3.1.4. Además, en el artículo 3 —relativo a las tareas del observatorio— se establece lo siguiente: c) «reunirá, registrará y analizará las informaciones y los datos» y g) «formulará conclusiones y dictámenes dirigidos a la Comunidad y a los Estados miembros».

3.1.5. El nuevo artículo 2 («Objetivos») establece, en comparación con el reglamento hasta ahora vigente, que los destinatarios de la información proporcionada se concentren en las «instituciones y autoridades pertinentes». Esto implica que ya no se incluye entre los destinatarios de la información a la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales a escala europea y dentro de los Estados miembros. El Comité considera que la sociedad civil, ahora y también en el futuro, desempeña un papel muy importante en la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, así como la intolerancia que éstos fenómenos entrañan. Por ello, el Comité propone que el artículo 2 se modifique de siguiente modo: «El objetivo principal del Observatorio será proporcionar a las instituciones y autoridades pertinentes de la Comunidad y sus Estados miembros, así como a la sociedad civil y a los interlocutores sociales (...).».

3.1.6. Convencido de que el Observatorio deberá desempeñar un papel proactivo a la hora de elaborar recomendaciones políticas para las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea, el Comité considera que esta circunstancia ha de quedar reflejada en el objetivo. En opinión del Comité, se debería modificar la parte relacionada con el objetivo de refundición sustituyendo el texto «(...) que puedan resultarles útiles en la adopción de medidas y en la definición de acciones en los ámbitos de sus competencias respectivas» por «(...) que puedan resultarles útiles para formular recomendaciones políticas que puedan utilizar a la hora de adoptar medidas y definir acciones en los ámbitos de sus respectivas competencias».

### 3.2. Participación de la sociedad civil en las actividades del Observatorio

3.2.1. En la actualidad, la participación de la sociedad civil en el Observatorio transcurre principalmente por medio de las mesas redondas que organizan los Estados miembros a título individual. La Comisión recomienda que el Observatorio cese de facilitar la organización de estas reuniones, con lo que se perdería la única interacción que existe entre el Observatorio y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el nuevo reglamento en su artículo 3, establece que el Observatorio: «e) cooperará con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales, los centros de investigación y los representantes de las autoridades públicas competentes y otras personas u organismos que se ocupan de los fenómenos racistas y xenófobos, en particular, promoviendo el diálogo a escala europea y participando, en su caso, en los debates o las reuniones de ámbito nacional.»

3.2.2. Durante la audiencia de las organizaciones de la sociedad civil que luchan contra el racismo y la xenofobia quedó claro que, a pesar de la eficacia con que algunas mesas redondas organizaron la consulta en algunos Estados miembros, no fue así en todos los casos. Por consiguiente, el Comité acepta los puntos de vista de la Comisión sobre el valor que revisten estas mesas redondas y acoge con satisfacción la

propuesta de permitir al EUMC un mayor grado de flexibilidad a la hora de decidir cómo pretende lograr la participación de la sociedad civil y por qué medios.

3.2.3. No obstante, el Comité también considera valiosos los argumentos que ofrecieron los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la audiencia, cuando afirmaron que las mesas redondas representan, hoy por hoy, la única interacción activa entre el EUMC y las organizaciones de la sociedad civil de cada país. El Comité no desea hacer gala de un carácter demasiado prescriptivo al alinearse con el planteamiento de la Comisión y, haciéndose eco de las inquietudes expresadas por las organizaciones de la sociedad civil, recomienda que, en el plano nacional, el EUMC consulte a las organizaciones relevantes de la sociedad civil y a los Estados miembros a la hora de diseñar las estructuras, formales e informales, que más se adecuen a los procesos de consulta actualmente en marcha. Estas estructuras podrían incluir la convocatoria de mesas redondas.

### 3.3. Disposiciones en materia de gestión y administración

3.3.1. Las disposiciones actuales para la designación de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración establecen lo siguiente:

«Cada uno de los Estados miembros designa a una persona independiente que posea la experiencia adecuada en el análisis de los fenómenos racistas, xenófobos y antisemitas.

La Comisión propone ahora restringir estos criterios a “responsables de la administración de uno o varios organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico contemplados en el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, o de un organismo público independiente equivalente.”»

3.3.2. Además, se aumenta el número de representantes de la Comisión de uno a dos miembros. El Comité reconoce el valor que reviste esta propuesta.

3.3.3. El Comité se muestra a favor de una EUMC de carácter inclusivo en la que tengan cabida todas las partes interesadas, y considera que esta circunstancia ha de quedar reflejada en la composición del Consejo de Administración. Por ello, el Comité propugna la inclusión en el consejo general del EUMC de un representante de cada Estado miembro, de representantes de las organizaciones internacionales correspondientes, de las instituciones europeas —entre las que figura el CESE<sup>(1)</sup>— y de las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se crea un Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos» (COM(96) 615 final), DO C 158 de 26.5.1997.

3.3.4. El Comité comparte la preocupación que expresaron diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil por la necesidad de mantener y reforzar la independencia del Observatorio, no sólo por lo que respecta a las instituciones sino también en lo referente a los Estados miembros que, en ocasiones, se han visto incomodados por sus trabajos y han intentado incrementar su influencia sobre la gestión del Observatorio. Así pues, es importante garantizar un Consejo de Administración del Observatorio en el que tengan cabida personas independientes respecto de los Estados miembros. El Comité recomienda que se suprima el apartado 2 del artículo 8.1, en el que la representación de los Estados miembros queda limitada, conforme al artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, a los responsables de los organismos de promoción de la igualdad de trato.

3.3.5. A la vez que reconoce la necesidad de preservar la independencia del Observatorio, el Comité recomienda que sigan vigentes las actuales disposiciones de carácter informal,

en virtud de las cuales los Estados miembros cuentan con funcionarios de enlace designados para trabajar con el Observatorio, aunque no cree conveniente la formalización de estas disposiciones mediante su incorporación al Reglamento por el que se rige el Observatorio.

3.3.6. El Comité suscribe el argumento de la Comisión cuando afirma que la gestión efectiva y eficaz del EUMC exige un Consejo Ejecutivo limitado y compuesto por personas con experiencia no sólo en los ámbitos de la lucha contra la discriminación y la igualdad de trato, sino con una solidez gestora avalada por sus conocimientos e historial. Para lograr este objetivo no es necesario circunscribir la contratación de los representantes de los Estados miembros a ámbitos de órganos especializados u otros organismos públicos similares, como pretende la Comisión, sino que bastaría con elaborar el perfil claro que se espera de un miembro del Consejo Ejecutivo y llevar a cabo su contratación con arreglo a unos procedimientos abiertos y transparentes.

Bruselas, 10 de diciembre 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 establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres»**

(COM(2003) 279 final — 2003/109 (COD))

(2004/C 80/28)

El 10 de diciembre de 2003, de conformidad con apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa 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 25 de noviembre de 2003. Ponente: Christina Wahrolin.

En su Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objetivo de la propuesta consiste en adoptar un acto de base con vistas a la concesión de una subvención de funcionamiento para 2004 y 2005 al Lobby Europeo de Mujeres y a otras organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.

1.2. La Comunicación de la Comisión es de carácter técnico y se debe a una modificación de índole estructural en relación con los requisitos de presentación de los documentos presupuestarios.

1.3. La necesidad de un acto de base surgió tras la adopción del Reglamento (CE) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. La decisión de basar el presupuesto de la Comisión en el método de presupuestación por actividades (Activity Based Budgeting) implica el establecimiento de actos de base para el conjunto de las subvenciones que antes se financiaban a partir de los créditos administrativos (parte A) de la sección del presupuesto de la Comisión (sección III).

1.4. Las subvenciones concedidas al Lobby Europeo de Mujeres y a otras organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres forman parte de los créditos cuyo fundamento jurídico debe modificarse (líneas presupuestarias A-3037 y A-3046). Estas organizaciones ejercen una función esencial de promoción, seguimiento y difusión de las acciones comunitarias destinadas a las mujeres. Su trabajo se inscribe en una perspectiva de interés general europeo.

1.5. La igualdad entre hombres y mujeres es un principio fundamental del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La Comunidad tiene el deber de promover activamente la igualdad entre hombres y mujeres en todas sus acciones.

## 2. Contenido de la propuesta

2.1. La propuesta está constituida por la exposición de motivos, una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo con quince considerandos, ocho artículos y un anexo. Igualmente incluye la ficha financiera correspondiente a este acto legislativo.

2.2. El fundamento jurídico de la propuesta es el apartado 2 del artículo 13 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas, que confiere al Consejo el poder de adoptar las medidas que estime oportunas para luchar contra toda forma de discriminación, en particular por razón de sexo. El apartado 2 del artículo 13 y el artículo 251 del Tratado CE establecen el procedimiento para la adopción de medidas comunitarias de estímulo.

2.3. Además de las referencias a artículos del Tratado CE y a la Carta de los derechos fundamentales, la propuesta menciona asimismo la experiencia de otras acciones en el ámbito comunitario, en el que la promoción de la igualdad de oportunidades requiere, en la práctica, una combinación de medidas y, en particular, de instrumentos legislativos y acciones concretas que se refuercen mutuamente. La propuesta hace igualmente referencia al Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza, que preconiza el principio de la participación de los ciudadanos en el diseño y la aplicación de las políticas, así como la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que la componen, y una consulta más eficaz y transparente de las partes interesadas.

2.4. También se refiere a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 en Pekín, en la que se adoptaron una declaración y un programa de acción en los que se invitaba a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil a que tomaran medidas estratégicas con el fin de eliminar la discriminación contra las mujeres, así como los obstáculos a la igualdad entre hombres y mujeres. Se recuerda también el hecho de que, el 20 de diciembre de 2000 (Decisión 2001/51/CE), el Consejo adoptó un programa de

acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres, cuyas intervenciones conviene completar con medidas de apoyo en los ámbitos afectados.

2.5. La propuesta afecta al establecimiento de un programa de acción comunitario de apoyo al Lobby Europeo de Mujeres y a otras organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres. El objetivo general del programa consiste en apoyar las actividades de estas organizaciones, cuyo programa de trabajo permanente o cuyas acciones concretas persiguen un objetivo de interés general europeo en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres o un objetivo que se inscribe en el programa de acción sobre la igualdad de oportunidades de la Unión Europea.

2.6. La propuesta establece que el programa debe estar abierto a los países que se integrarán en la Unión Europea en 2004, así como a los países de la AELC-EEE, Rumanía, Bulgaria y Turquía.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité apoya la opinión de la Comisión de que se necesita un acto de base con vistas a la concesión de subvenciones de funcionamiento y de apoyo de actividades, y considera pertinente que se establezca un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres. Es de gran importancia respaldar, a través de este programa, el valioso trabajo desarrollado por estas organizaciones.

3.2. El período de aplicación del programa se extiende de 2004 a 2005. No obstante, para asegurar la continuidad de la labor del Lobby Europeo de Mujeres y de las demás organizaciones afectadas, es importante que las ayudas se prolonguen una vez finalizado este período.

3.3. El Comité desea recordar que en el Consejo Europeo de primavera, celebrado en marzo de 2003, el Consejo acogió con satisfacción que se reforzara la ejecución, coordinación y seguimiento de la igualdad entre hombres y mujeres y de la integración de la igualdad en la Unión Europea y, a fin de controlar los avances, solicitó a la Comisión que elaborara, en colaboración con los Estados miembros, un informe evolutivo anual sobre la igualdad entre hombres y mujeres, con directrices para la integración de la igualdad, para presentarlo al Consejo Europeo de primavera de 2004. El Comité considera este programa de acción como una aportación importante con vistas al informe anual.

3.4. Según la propuesta, el Lobby Europeo de Mujeres tiene un papel fundamental en esta tarea y es preciso concederle una subvención de funcionamiento especial sin que deba seguir ningún procedimiento de solicitud determinado.

3.5. El Comité observa con satisfacción que en el punto 2.1 del anexo se señala específicamente el respeto a la libertad del Lobby Europeo de Mujeres para elegir a sus miembros y proseguir sus actividades. El Comité cree que es muy conveniente que se subraye de este modo el respeto a la independencia y a la integridad de las organizaciones que reciben subvenciones.

3.6. Asimismo, el Comité está de acuerdo en la importancia de que las organizaciones de mujeres europeas y otras organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres puedan asegurarse, dentro del programa, subvenciones de funcionamiento y para proyectos, tal y como se recoge en la propuesta.

3.7. El Comité es de la opinión que las orientaciones para la concesión de subvenciones deberían incluir aclaraciones complementarias para los casos relativos a grupos de niñas y mujeres infrarrepresentados, como los de mujeres con discapacidades, así como a las niñas y mujeres que son objeto de discriminación por varios motivos.

3.8. El Comité señala a la Comisión que también otras organizaciones europeas cuyas actividades van dirigidas en parte al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres necesitan poder acceder al programa. Asimismo, el Comité valora enormemente todas las iniciativas destinadas a fomentar la cooperación intersectorial entre organizaciones de la sociedad civil, e insta a la Comisión a tener en cuenta este aspecto.

3.9. El Comité desea asimismo insistir en la importancia de que el trabajo por la igualdad entre hombres y mujeres lo realicen un gran número de organizaciones de distinta índole, además de las organizaciones que se centran principalmente en esta tarea, y que conviene que la Comunidad Europea lo fomente por distintos medios. La igualdad entre hombres y mujeres es una cuestión de derechos humanos para niños, niñas, hombres y mujeres y constituye una libertad fundamental para hombres y mujeres, independientemente de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

3.10. No obstante, el Comité cree que es preciso aclarar la redacción del texto que se refiere a otras organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres que pueden solicitar subvenciones. Pese a que la propuesta especifica la zona geográfica de aplicación, el Comité apreciaría que se aclarase más el concepto de «ámbito europeo», dado que sin duda variará el número de países representados en las organizaciones solicitantes y el alcance geográfico de las actividades de los proyectos. La falta de claridad en las normas dificultará su aplicación. Es posible que no haya certidumbre respecto a cuántos Estados miembros debe englobar una organización para que se la considere «europea» o respecto a cuándo debe considerarse regional o subregional.

3.11. El CESE considera importante que se apruebe este programa de acción especial como complemento a las restantes medidas específicas del programa, y cree que es esencial proseguir con la integración de la perspectiva (mainstreaming) de la igualdad en todos los programas e iniciativas de la Comunidad en los que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres pueden intervenir y recibir subvenciones para proyectos.

3.12. La propuesta abarca los años 2004 y 2005 y cuenta con una asignación total de 2 222 millones de EUR. Cuando se establezca el marco presupuestario para este período deberá tenerse en cuenta cómo repercutirán en las organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres la ampliación y el aumento de la zona geográfica, tanto en lo que se refiere a la administración como a su programa y las actividades de sus proyectos. Hasta ahora, las subvenciones al Lobby Europeo de Mujeres y a otras organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad de entre mujeres y hombres no han aumentado en proporción al incremento de sus tareas como consecuencia de la ampliación y de la integración de esta perspectiva en las políticas comunitarias.

3.13. Por este motivo, el CESE considera muy necesario que se aumente la ayuda económica, incrementándose la

subvención global correspondiente al programa y fijándose un tanto porcentual más elevado. El CESE respalda la propuesta de la Comisión de que las organizaciones puedan solicitar ambas subvenciones, de funcionamiento y para proyectos, o sólo una de ellas.

#### 4. Futuros programas de acción

4.1. El Comité desea destacar algunos puntos débiles de la propuesta de la Comisión que le gustaría ver mejorados en futuras propuestas de programa, y que son los siguientes:

4.2. El Comité desearía que se diera una definición más clara y precisa de qué es una organización europea que trabaja en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.

4.3. El CESE desea que la Comisión clarifique si la propuesta va destinada a todo tipo de organizaciones que trabajen en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres, o si sólo va dirigida a las organizaciones de mujeres.

4.4. Asimismo, el CESE observa que entre las prioridades faltan algunos ámbitos políticos importantes. No obstante, considera que será posible plantearse estas cuestiones en el momento de la elaboración del próximo programa.

Bruselas, 10 de diciembre 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 modifican el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y 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»**

(COM(2003) 468 final — 2003/0184 (COD))

(2004/C 80/29)

El 3 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 25 de noviembre de 2003. (Ponente: Sr. Boldt).

En su Pleno 404º de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Desde 1971 el Reglamento (CEE) nº 1408/71 ha sido actualizado y modificado en varias ocasiones a fin de adaptarlo a los cambios que se han producido en los regímenes de seguridad social de los Estados miembros, y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que afectará a la futura aplicación de dicho Reglamento. Las ampliaciones de la Comunidad también han hecho necesaria la introducción de modificaciones.

1.2. Al mismo tiempo que se modificaba el Reglamento (CEE) nº 1408/71 se introdujeron en el Reglamento (CEE) nº 574/72 los siguientes cambios.

## 2. Síntesis de la propuesta de Reglamento de la Comisión

2.1. La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y 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. El principal objetivo de la propuesta estriba en la actualización de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72, especialmente en lo relativo a las prestaciones especiales de carácter no contributivo. Esta necesidad se ha vuelto más acuciante ahora que diversas sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de las CE han sentado un precedente jurídico para la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71.

2.2. El Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones que el «principio de exportabilidad» ha de ser objeto de una estricta interpretación. Esto significa que únicamente se podrán excluir aquellas prestaciones que tengan un carácter especial y no contributivo y que, al mismo tiempo, se mencionen en el anexo II bis del Reglamento.

2.3. En la propuesta se pretende también tener presente la evolución de las legislaciones nacionales. Ésta puede producirse, por una parte, como consecuencia de las sentencias judiciales y, por otra, del propio desarrollo de la seguridad social en los distintos Estados miembros.

2.4. Con la propuesta se pretende asimismo actualizar estos reglamentos comunitarios que rigen la relación existente entre el Reglamento y las disposiciones contempladas en los convenios bilaterales en materia de seguridad social.

2.5. Las demás propuestas de la Comisión se refieren tanto a ajustes en el texto de los anexos para los Estados miembros, como a precisiones de orden técnico.

## 3. Observaciones generales

3.1. El Comité valora positivamente la propuesta de la Comisión y reitera una vez más lo que ya expresó el 27 de enero de 1999 en su Dictamen de 27 de enero de 1999 sobre la seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena, por cuenta propia y sus familias<sup>(1)</sup> en el sentido de que la propuesta debe responder a la necesidad de reformar y actualizar aquellos Reglamentos que tienen por objeto facilitar la coordinación de los regímenes de seguridad social<sup>(2)</sup>. Esta propuesta se presenta ahora que las actividades relacionadas con la reforma global para renovar y simplificar el Reglamento (CEE) nº 1408/71 y para mejorar la coordinación se encuentran en su fase final.

(<sup>1</sup>) DO C 101 de 12.4.1999.

(<sup>2</sup>) DO C 75 de 15.3.2000.

3.2. A pesar de haberse llegado ya a un consenso sobre el texto del título III del capítulo 8 (prestaciones especiales de carácter no contributivo) y sobre los principios generales relativos a los anexos al Reglamento (CEE) nº 1408/71, aún prosiguen las negociaciones sobre las prestaciones que contemplan dichos anexos para cada uno de los países. Así pues, es posible que el contenido de la actual propuesta sufra aún cambios.

3.3. El Comité respalda plenamente el objetivo de la reforma global de los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72 para aportar mayor claridad a la normativa y facilitar su comprensión e interpretación a aquellos ciudadanos de la UE que hacen uso de su derecho a desplazarse por el territorio comunitario. Así pues, es importante incluir también la jurisprudencia correspondiente en la legislación.

#### 4. Observaciones específicas a los artículos

4.1. Artículo 1, 1) — Modificación del apartado 2 bis del artículo 4: En este artículo se especifica qué son las prestaciones especiales de carácter no contributivo. La propuesta aclara el concepto y se sitúa en línea con la jurisprudencia. La propuesta para modificar el apartado 2 bis del artículo 4 está en consonancia con la formulación que se ha acordado sobre la renovación del Reglamento (CEE) nº 1408/71. La propuesta tiene una estructura lógica y es más fácil de comprender que la formulación anterior.

4.2. Artículo 1, 3) — Se propone modificar el punto 1 del artículo 10 bis para que sea más fácil saber cuáles son los

derechos no exportables. La propuesta aclara el texto sin que ello suponga cambios de contenido.

4.3. Artículo 1, 4) — En el artículo 23 se propone incluir un nuevo apartado 2 bis que aclare cómo se van a tener en cuenta los períodos de referencia de algunos Estados miembros. La propuesta arroja luz sobre el texto y reduce las dificultades que reviste su interpretación. Así, los ciudadanos podrán entender e interpretar mejor sus derechos.

4.4. Artículo 1, 5) — Se propone introducir en el punto 1 del artículo 33 una nueva formulación que aclare aún más las exigencias que plantea a las autoridades responsables el cálculo de las pensiones. También aquí se trata de una modificación necesaria. La modificación refuerza la seguridad jurídica de los individuos.

4.5. Las modificaciones en los anexos son resultado bien de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien de modificaciones en las legislaciones nacionales. El Comité considera de la máxima importancia una actualización de los anexos para asegurar en la práctica los derechos sociales de los ciudadanos. El Comité espera que lleguen cuanto antes a su fin las negociaciones en el Consejo acerca del anexo II bis de modo que se permita la entrada en vigor de la propuesta.

#### 5. Conclusiones

El Comité Económico y Social Europeo se muestra favorable a la propuesta de modificación de ambos Reglamentos. Estas modificaciones responden a motivos de claridad y transparencia, y contribuyen a reforzar tanto la protección jurídica como social de los ciudadanos.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005»

(2004/C 80/30)

El 15 de mayo 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 adicional sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005».

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 26 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Delapina).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 50 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Resumen

1.1. El presente Dictamen completa los trabajos realizados hasta la fecha y se apoya en particular en el Dictamen del CESE, aprobado el 26 de marzo de 2003, sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2003», elaborado por el Comité en respuesta a la «Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las orientaciones generales de política económica de 2002».

1.1.1. El Comité distinguía en dicho Dictamen entre tres clases de propuestas: (i) Fijar mejor los objetivos de las OGPE, (ii) Aplicar mejor las OGPE, y (iii) Definir mejor las OGPE.

1.1.2. Con arreglo a los temas elegidos en ese momento, la cuestión relativa a «Aplicar mejor las OGPE» fue objeto de particular atención. Por tanto, en el presente Dictamen no se examina de nuevo con detenimiento dicho aspecto.

1.1.3. Por otra parte, en el mencionado Dictamen se estimó también con carácter crítico que la política general macroeconómica era insuficiente. Se exponía, por ejemplo, que «[a] diferencia de otras zonas del mundo, la Unión Europea no dispone de una política macroeconómica suficientemente afirmada para estimular su potencial de crecimiento, lo que le daría una mayor capacidad para hacer frente al debilitamiento coyuntural, reanimar la confianza y sostener la demanda interna».

1.1.4. Por consiguiente, en el presente Dictamen se examinarán ante todo las consideraciones y propuestas del CESE relativas a la orientación general de la política macroeconómica. Esta fijación de prioridades no significa en modo alguno que se subestime la importancia de las medidas de política estructural o de la aplicación al nivel nacional.

1.2. La economía europea ha estado marcada en los tres últimos años por un crecimiento muy bajo, y las perspectivas de una recuperación rápida, vigorosa y duradera son malas debido a la falta de una demanda interna efectiva. Es preocupante, en particular, la escasa capacidad de inversión. Por estas razones, el cumplimiento de los objetivos de Lisboa para el año 2010 parece poco realista.

1.3. Pese a su falta de éxito, la tendencia de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) permanece invariable desde hace años: una combinación de política macroeconómica orientada a la estabilidad con medidas de flexibilización para reducir costes por parte de la oferta. La tesis de que una política de estabilidad basta por sí sola para generar automáticamente crecimiento no se ha demostrado en la práctica. El aumento de la flexibilidad y la reducción de costes no pueden contrarrestar la falta de demanda, y la política de estabilidad orientada exclusivamente a mejorar las condiciones de la oferta tiene un efecto restrictivo. Sigue sin haber signos de que la política macroeconómica de la UE se esfuerce por introducir una dinámica autónoma de crecimiento.

1.4. El CESE, a diferencia de la Comisión y el Consejo, opina que sólo con una reorientación de base de la política económica, especialmente de la política macroeconómica, pueden combatirse los obstáculos europeos internos que impiden una recuperación sostenible y coyuntural de amplio alcance. La UE debe apoyarse en sus propias fuerzas para poner nuevamente la economía europea en una vía de crecimiento y de pleno empleo. Para ello es necesario contar con una política económica activa, coordinada y orientada a la expansión, que tenga en cuenta los ciclos macroeconómicos. Esta política macroeconómica equilibrada ha de fijarse sobre todo por objetivo, además de las medidas de reducción del gasto del lado de la oferta, un refuerzo de la demanda efectiva.

1.5. El refuerzo de la confianza de inversores y consumidores, especialmente necesario en la actualidad, requiere una política económica que goce de credibilidad. Pero la credibilidad de la política económica se resiente cuando en una situación como la de los últimos tres años no se toman medidas activas y se mantiene la inercia. Una política macroeconómica que tenga como objetivo el crecimiento y el pleno empleo, haciendo frente a la persistente debilidad de la demanda y luchando contra la desconfianza de los agentes económicos, requiere:

1.5.1. una reinterpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acorde con la estabilidad, pero también favorable al crecimiento, ampliando el margen de acción de la política fiscal de los Estados miembros, para fomentar activamente el crecimiento y el empleo;

1.5.2. una política monetaria pragmática, previsora, que, especialmente en períodos sin peligro inflacionista, asume también responsabilidad en el desarrollo económico general;

1.5.3. una remuneración salarial adecuada, orientada a la evolución de la productividad, y un elevado nivel de seguridad (social) para garantizar el equilibrio entre competitividad, demanda y cohesión social;

1.5.4. una coordinación pertinente de estos ámbitos en un clima de diálogo constructivo y abierto.

1.6. La coordinación de la política económica en la Unión Europea ha revelado su falta de éxito en la actual crisis económica. Algunas normas han resultado demasiado estrictas y poco orientadas a los problemas prácticos, y la acción conjunta de las instituciones deja mucho que desear. Hay muchas reformas en el orden del día. Deberían posibilitar sobre todo márgenes de acción para reaccionar con más flexibilidad en materia de política económica y centrándose en los actuales retos económicos. Sólo así podrá superar Europa la actual crisis de crecimiento y empleo. Dada la capacidad demostrada en el pasado por Europa para conciliar estabilidad social e innovación, el Comité se muestra optimista, y cree que las reformas necesarias se pondrán en práctica con éxito.

1.7. En lo que respecta en particular a la coordinación, pero también a otros aspectos, en las OGPE 2003-2005 se debería haber prestado gran atención a la ampliación, porque ésta entraña también en definitiva una modificación clara de las condiciones generales para los actuales Estados miembros. El Comité no comprende cómo ha podido omitirse esto, cuando las OGPE se conciben para un periodo de tres años.

1.8. Aunque sólo sea por esta omisión, en la primavera de 2004 no bastará con que se haga una revisión poco importante, en el sentido de una «actualización». La revisión de fondo necesaria debería aprovecharse para emprender una reorientación de base de la política económica.

1.9. El Comité ofrece una contribución constructiva con el presente dictamen de iniciativa, en consonancia con el punto 27 de las OGPE, en el que se recomienda que se impulse el análisis de la evolución económica y de los requisitos de la política económica.

## 2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. Las «Orientaciones generales de política económica» se elaboraron por vez primera junto con las directrices sobre el empleo en el denominado «paquete de orientaciones». El CESE examinó detenidamente dicho procedimiento en su Dictamen sobre las «Orientaciones generales de política económica»<sup>(1)</sup>.

2.2. Las «orientaciones generales de política económica» son el documento fundamental que sirve de referencia para el esfuerzo de coordinación de las políticas, característico de la gobernanza económica en la UE y en sus Estados miembros.

2.3. Las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) se centran en la aportación que las políticas económicas pueden realizar durante los próximos tres años al logro de los objetivos de la UE definidos en Lisboa. A tal fin, en una primera parte se formulan orientaciones generales, que rigen de igual modo para todos los Estados miembros. Dentro de ellas se dedica un capítulo propio a los desafíos particulares de la zona euro. La segunda parte contiene orientaciones específicas por países, que se formulan por separado para cada uno de los quince Estados miembros.

2.3.1. En el presente Dictamen, el CESE examina la primera parte, que afecta a todos los Estados miembros o países de la zona euro. Las OGPE se basan en tres pilares: políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad, fomento del potencial de crecimiento por medio de reformas estructurales y refuerzo de la sostenibilidad.

2.3.2. Pilar 1 (políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad): en las OGPE, la Comisión Europea subraya la importancia de alcanzar unas tasas de crecimiento más elevadas y sostenibles, para lo cual se requieren condiciones macroeconómicas sanas y una política macroeconómica sólida.

2.3.3. Pilar 2 (fomento del potencial de crecimiento por medio de reformas estructurales): unos mercados de trabajo, productos y capitales que funcionen mejor y sean más competitivos son indispensables para lograr una economía más flexible y aumentar el potencial de crecimiento.

2.3.4. Pilar 3 (refuerzo de la sostenibilidad): debe prestarse atención a la sostenibilidad en el ámbito económico, social y medioambiental para garantizar que los esfuerzos emprendidos produzcan los resultados esperados a largo plazo.

## 3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente una serie de mejoras, que afectan tanto al procedimiento de elaboración de las OGPE como a su contenido.

3.1.1. Cabe señalar como elemento positivo que se haya llevado a cabo la sincronización, tantas veces pedida, entre las OGPE y las directrices sobre el empleo. En efecto, el éxito de la política de empleo requiere, además de medidas en el ámbito de la política de mercado de trabajo, políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y el empleo.

3.1.2. Por lo demás, el CESE valora positivamente el establecimiento formal de un periodo de vigencia de tres años, ya que una orientación a medio plazo de las políticas económicas puede dar lugar a condiciones marco estables. No obstante, ello no debe menoscabar la capacidad de maniobra de las políticas económicas a corto plazo.

<sup>(1)</sup> DO C 133 de 6.6.2003.

3.1.3. La circunstancia de que se haya dedicado una sección especial a la zona euro, en la que se abordan los desafíos específicos para dicha zona, representa también una mejora de la calidad de las OGPE.

3.1.4. El Comité valora asimismo positivamente la introducción de una sección sobre la sostenibilidad, en la que no sólo se tratan cuestiones relativas a la financiación de los sistemas de pensiones y de la sostenibilidad medioambiental, sino que, además, en ella se subraya también la importancia de la cohesión económica y social.

3.1.5. En el punto 4 del presente Dictamen se citan otros aspectos concretos de las OGPE con cuya formulación el CESE está de acuerdo.

3.2. El Comité, no obstante, expondrá en lo que sigue una vez más que la orientación general dada a la política macroeconómica en las OGPE no es suficiente para hacer frente a los principales retos y fomentar el crecimiento y el empleo<sup>(1)</sup>. El Comité examinó ya detenidamente en un Dictamen de iniciativa<sup>(2)</sup> el lado práctico, es decir, las carencias en la aplicación de las OGPE.

3.2.1. Según las recientes previsiones presentadas en otoño por la Comisión Europea, la economía europea experimentará en 2003 un crecimiento económico muy débil por tercer año consecutivo, claramente por debajo de las posibilidades potenciales. Como consecuencia de tal crecimiento económico insatisfactorio, este año bajará el nivel de empleo en la zona euro. La tasa de desempleo, alcanzará el 8,9 % en el año 2003 y en el año siguiente ascenderá incluso al 9,1 %, lo que supone un aumento del 1,1 % con respecto a 2001.

3.2.2. La acusada debilidad de la coyuntura en 2002 se vio condicionada esencialmente por el hundimiento de la demanda interna. Los consumidores mostraron una clara contención en su capacidad de gasto y, sobre todo, se produjo una marcada reducción de las inversiones de las empresas debido a las expectativas de mercado desfavorables. Aunque la confianza de las economías domésticas y de las empresas ha mejorado ligeramente desde entonces, para el año 2004 no se prevé tampoco un crecimiento sostenible en el sentido cíclico. Debido a la persistente debilidad de la demanda interna, es posible que haya una ligera recuperación inducida por la exportación, pero no se conseguirá restablecer el potencial de crecimiento. La Comisión prevé que tal restablecimiento —aunque acompañado de grandes riesgos— no se producirá hasta 2005, y que tendrá lugar igualmente un descenso de la tasa de desempleo.

(1) Véase, por ejemplo, DO C 139 de 11.5.2001 «Orientaciones Generales de Política Económica 2000»; DO C 48 de 21.2.2002 «Modificación del contexto económico mundial: nuevos desafíos para la política económica de la Unión Europea»; DO C 85 de 8.4.2003 «La gobernanza económica en la UE»; DO C 133 de 6.6.2003 «Orientaciones generales de política económica 2003», CES 1069/2002 «Resolución dirigida a la Convención Europea».

(2) DO C 133 de 6.6.2003 «Orientaciones generales de política económica 2003».

3.2.3. Un crecimiento económico tan débil en tres años consecutivos implica pérdidas de bienestar que, por ejemplo, adquirirán las proporciones de las recesiones de los años 1975, 1981 y 1993. No obstante, a diferencia de aquellas recesiones «auténticas», la crisis no se percibe esta vez suficientemente, porque es «insidiosa». La crisis coyuntural actual tiene efectos muy negativos en el mercado de trabajo y en el presupuesto público. El aumento del desempleo, la reducción de la oferta de mano de obra y el aumento del déficit público no son, sin embargo, fenómenos a corto plazo, sino que también tienen consecuencias negativas a largo plazo.

3.2.4. Por consiguiente, todavía se percibe muy lejano el objetivo de que Europa se convierta de aquí a 2010 en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social». Este objetivo, tras el período de recesión de —por el momento, al menos— tres años, ya no podrá alcanzarse sin una política económica activa, puesto que presupone tasas de crecimiento del 3 % hasta el año 2010. Las tasas de crecimiento del PIB alcanzadas hasta ahora han sido muy insuficientes para solucionar los problemas prioritarios de la UE (como, por ejemplo, persistencia de elevadas tasas de desempleo, disparidades de renta y regionales, pobreza y exclusión, riesgos en el mercado laboral).

3.2.5. Esto debería ser motivo para someter a revisión nuevamente la estrategia general de política económica de la UE, es decir, las OGPE de los Estados miembros y la Comunidad, y dar una orientación expansiva a la política en los distintos sectores. Pero no se aprovecha esta oportunidad, sino que se mantienen las orientaciones de base, que refuerzan la tendencia al estancamiento. Pese a su falta de éxito, la política macroeconómica general para hacer frente a los retos fundamentales de la Unión no ha variado prácticamente con los años.

3.2.6. La Comisión<sup>(3)</sup> y el Consejo de la Unión Europea subrayan acertadamente la importancia de la política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo, pero no critican la ausencia *de facto* de dicha política. Siguen defendiendo un modelo de política económica cuyo objetivo principal es el aumento del crecimiento económico mediante medidas de reducción de los costes y flexibilización. Por ello, la orientación de una política macroeconómica basada en los tres pilares de la política monetaria, fiscal y salarial sigue siendo restrictiva. Esta orientación general de las recomendaciones de política económica está condenada al fracaso, es desequilibrada e insuficiente, ya que se apoya prioritariamente en la oferta y no tiene en cuenta que en el ciclo económico los factores de la oferta y la demanda deben desarrollarse de manera equilibrada, a fin de poder aprovechar al máximo el potencial de crecimiento.

(3) COM(2003) 170 final: Recomendación de la Comisión relativa a las Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005) de 8.4.2003.

3.2.7. La falta de reconocimiento por parte de Consejo y Comisión de que, además de los factores geopolíticos y exógenos, su concepción de la política económica también contribuye a la actual debilidad del crecimiento queda patente en la descripción que la Comisión hace de sus causas (véase al respecto también «The EU Economy 2002 Review» y «Spring 2003 Economic Forecast»): menciona acertadamente como causas las tensiones geopolíticas, la incertidumbre resultante de factores exógenos (bolsas de valores, precios del petróleo) y rigideces estructurales. La Comisión, sin embargo, no reconoce que la debilidad del crecimiento de Europa es imputable también a la circunstancia de que Europa es la única región del mundo que renuncia a una política macroeconómica expansiva, claramente orientada al crecimiento, y que espera pasivamente poder participar en una reactivación de la economía en otras regiones del mundo. La política económica propuesta por la Comisión y el Consejo desde hace años no ha demostrado su capacidad para generar la correspondiente demanda interna necesaria para poder fomentar la inversión. En efecto, todas las medidas recomendadas para mejorar la estructura del lado de la oferta quedarán sin efecto si la demanda y las expectativas de ventas no aumentan en consonancia.

3.2.8. Cabe observar en este contexto que la OCDE parece considerar en cualquier caso que la diferente evolución de la demanda en las distintas regiones del mundo refleja las diferencias de orientación de la política macroeconómica, que en determinadas zonas ha tenido por efecto un estímulo de la demanda (véase, por ejemplo, OCDE Economic Outlook No 73, executive summary).

3.3. El Comité, por tanto, aboga en favor de una política equilibrada que guarde un equilibrio entre factores del lado de la oferta y de la demanda y entre factores microeconómicos y macroeconómicos. La orientación recomendada por el Comité se expone abajo, en los puntos 4.1 a 4.3. Un útil refuerzo al respecto sería una iniciativa para el crecimiento en forma de programa europeo común de inversiones. Cabe reclamar además la correspondiente transposición de las recomendaciones a nivel nacional. A nivel microeconómico se requiere ante todo una adaptación eficaz de las empresas en cuanto a tecnología y competitividad, para poder aprovechar de modo óptimo el potencial productivo actual y, por consiguiente, aumentar la productividad.

#### 4. Observaciones particulares

##### 4.1. Política monetaria

4.1.1. Las observaciones de las OGPE sobre la política monetaria son tradicionalmente muy escuetas y se limitan a la formulación estándar de que con ella se debe perseguir la estabilidad de precios y —cuando ésta no esté amenazada— apoyar las políticas económicas generales. Se evita probablemente hacer recomendaciones más claras para que el BCE no sienta su independencia amenazada.

4.1.2. El objetivo de la política monetaria debería ser en cualquier caso lograr una relación equilibrada entre estabilidad de precios, crecimiento económico y empleo. En la política económica recomendada por el Consejo falta en cambio un requerimiento claro dirigido al BCE para que también asuma su responsabilidad con respecto a la economía real (crecimiento y

empleo). Sería oportuno a tal fin imponer al BCE la obligación de perseguir el objetivo de la estabilidad «en un sentido más amplio», que afecte no sólo a la estabilidad del poder adquisitivo, sino también a la estabilidad del crecimiento, pleno empleo y sistema de cohesión social. El Comité Económico y Social Europeo, por su parte, ha pedido ya en reiteradas ocasiones que la política monetaria contribuya a la realización del objetivo del crecimiento y pleno empleo (véase su «Resolución dirigida a la Convención Europea», de 19 de septiembre de 2002).

4.1.3. Para obtener la confianza de inversores y consumidores, una política monetaria plenamente responsable y pragmática, que no pierda de vista tampoco la evolución económica real, debe hacer ver de modo claro y digno de crédito, desde que apunte la amenaza de una desaceleración, que está determinada a contrarrestarla enérgicamente. Aunque en las comparaciones internacionales se deben tener en cuenta las distintas condiciones marco, puede comprobarse, no obstante, que este tipo de orientación de la política monetaria fue el que contribuyó básicamente a la persistente expansión de la economía estadounidense en los años noventa. El BCE dejó escapar esta oportunidad desde el verano de 2001. Ya antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese año, la economía de las tres grandes regiones del mundo entró en fase de recesión. Mientras que la política monetaria fuera de Europa intervino masivamente, el BCE reaccionó sin brío y demasiado tarde. Las reducciones de los tipos de interés medio año después de los primeros signos de desaceleración no son útiles si hay que confortar la confianza de los inversores.

4.1.4. La baja actividad en consumo e inversiones y el tipo de cambio alto del euro llevan a que en Europa no exista actualmente un peligro general de inflación. En este contexto, la política de tipos de interés adoptada por el BCE en 2003 también vuelve a parecer demasiado vacilante (véase al respecto igualmente: OCDE Economic Outlook No 73). Como, en la comparación global, el alto nivel de los tipos de interés de los flujos de capital en Europa también contribuye a un tipo de cambio elevado del euro, el potencial de exportación de la economía europea se ve —junto con el aumento de los precios— en igual medida reducido.

4.1.5. El Comité propone también que se reexamine a fondo el objetivo de inflación del BCE. La formulación de un objetivo variable, a semejanza del existente en el Reino Unido o en Suecia, permitiría ajustes más flexibles. Cuando las diferencias entre las tasas de inflación de los distintos países son importantes, ello puede llevar en los países con muy baja presión inflacionista al peligro de la deflación. No obstante, es necesario evitarla, porque en caso contrario se perdería el poder de acción de los instrumentos de política monetaria.

4.1.6. La mejora y mayor eficiencia en la coordinación de las macropolíticas, tal como se pide en las OGPE, es algo que lógicamente debe implicar también la obligación de que la política monetaria se coordine con otras políticas. No cabe duda de que es preciso conseguir que el BCE participe auténticamente en un diálogo abierto y permanente sobre la evaluación de la situación económica y las posibilidades de la política económica, sin atentar contra su independencia. En efecto, la independencia de los distintos agentes participantes en este proceso de coordinación debe permanecer en todo caso incólume.

#### 4.2. Política presupuestaria

4.2.1. En el contexto de una unión monetaria, la coordinación de la política presupuestaria de los Estados miembros es procedente si se aspira a un desarrollo económico estable y a una mejora de la situación del empleo. Las experiencias más recientes durante la crisis económica, no obstante, ponen de relieve la insuficiencia del actual método de coordinación de la política presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4.2.2. El CESE en cualquier caso estima que para el desarrollo económico es sumamente negativo debatir y cuestionar permanentemente dichos mecanismos de coordinación. Por ello, el Comité recomienda que se proceda cuanto antes a clarificar las cuestiones pendientes en beneficio de una formulación e interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4.2.3. En relación con la política fiscal, en las OGPE se subraya una vez más la importancia de lograr pronto los equilibrios presupuestarios a medio plazo acordados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El objetivo, no obstante, de equilibrar las haciendas públicas en un período de recesión económica entraña el riesgo de incidir nuevamente en un debilitamiento del crecimiento económico y un aumento del desempleo. El rumbo dado así a la política fiscal no tiene suficientemente en cuenta las elevadas y persistentes cifras del desempleo en la UE. En este contexto, una reducción del desempleo contribuiría de modo importante a salvaguardar la sostenibilidad de los presupuestos públicos.

4.2.4. La política presupuestaria debía respetar también claramente los objetivos de «crecimiento y empleo». La política fiscal, en cambio, ha tenido un comportamiento procíclico —debido fundamentalmente a las restricciones que se ha impuesto a sí misma—, dado que en los períodos de recesión se produjo un ahorro importante.

4.2.5. El Comité se congratula de la propuesta formulada por la Comisión en los últimos meses de dar mayor flexibilización al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como de las medidas que a tal fin sigue adoptando el Consejo: por ejemplo, en las OGPE. Cabe congratularse al respecto sobre todo de que se recomiende el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos y la necesidad de unas políticas procíclicas, e igualmente que se destaque la función del ratio de deuda pública frente a un nuevo endeudamiento.

4.2.6. Sigue sin resolverse, no obstante, el problema fundamental del pacto (un bajo crecimiento del PIB produce niveles de déficit superiores; los recortes resultantes del gasto frenan la demanda y, por tanto, el crecimiento). Allí donde en el pasado se desató la posibilidad de reducir el déficit público en períodos de fuerte crecimiento, las OGPE abogan, como solución transitoria en los países de la zona del euro, por una reducción progresiva del déficit estructural de 0,5 puntos porcentuales al año; esto también tiene un efecto contraproducente en período de recesión, porque se suprime con carácter procíclico la posibilidad de una mayor demanda y, por tanto, se debilita la coyuntura. Por ello, el Comité insta a una nueva reinterpretación del pacto que permita a la política fiscal poder ser congruente con la diversidad de situaciones económicas.

4.2.7. Se arguye a menudo que la credibilidad de la política presupuestaria desempeña un papel clave en el indispensable refuerzo de la confianza de inversores y consumidores, y que dicha credibilidad corre peligro si no se procede a recortes masivos del gasto. Frente a ello, el Comité objeta lo siguiente: sólo puede significar un refuerzo de la credibilidad que la política económica muestre enérgicamente su capacidad de actuación en una situación de manifiesta debilidad de la demanda, para fomentar el crecimiento y el empleo. Para el Comité no es comprensible que los mercados financieros internacionales consideren positivo que se ahorre con carácter procíclico en las crisis y estimen negativo que se elija un rumbo orientado al crecimiento.

4.2.8. Sería oportuno sobre todo sustituir la visión indiferenciada de los equilibrios por un modo de ver que tenga mejor en cuenta los aspectos estructurales y cualitativos de las haciendas públicas. A este respecto se debería procurar que las estructuras de ingresos y las de gastos sean más productivas de crecimiento y empleo. En principio sería útil desde el punto de vista de la justicia equitativa entre generaciones que los gastos públicos necesarios para grandes inversiones —que redundan en beneficio de varias generaciones— se repartan también entre varias generaciones. En la práctica, no obstante, tales propuestas tropiezan con numerosos problemas aún no resueltos. Son problemas en parte de orden técnico (por ejemplo, cuestiones de definición y delimitación) y en parte de naturaleza política. Por ello, el CESE elabora actualmente un dictamen de iniciativa cuyo asunto lleva por título «Política presupuestaria y tipos de inversión».

#### 4.3. Política salarial

4.3.1. De hecho, la responsabilidad de la política salarial con respecto a la evolución macroeconómica se acrecentó con la introducción de la unión monetaria. En el pasado, una evolución errónea de la política salarial que no fuera acorde con el contexto macroeconómico podía compensarse con ajustes en los tipos de cambio. Esta posibilidad de corrección ya no es ahora posible.

4.3.2. Como en las OGPE no se cuestiona con carácter crítico y suficientemente las condiciones de las políticas monetaria y presupuestaria, la consecuencia lógica es que las OGPE imponen a la política salarial una responsabilidad que no guarda proporción razonable con la evolución macroeconómica. No obstante, la importancia relativa de la política salarial dentro de la política económica se reduciría si las políticas monetaria y presupuestaria también desempeñan su función con respecto al sistema global de modo consecuente.

4.3.3. El Comité suscribe plenamente la petición formulada en las OGPE en el sentido de que la evolución de los salarios nominales debe ser coherente con el ritmo de incremento de la productividad y la inflación en una perspectiva a medio plazo. En caso, no obstante, de que con la petición reiteradamente hecha de acuerdos salariales moderados, modestos, comedidos o ponderados se quiera significar que el aumento de los salarios no debe ser superior al incremento de la productividad, el Comité no puede suscribir tal petición, ya que se perdería el equilibrio entre la oferta y la demanda.

4.3.4. Si se argumenta desde el solo punto de vista del lado de la oferta, subidas salariales moderadas disminuyen los costes relativos del factor trabajo y, por tanto, pueden tener como efecto un aumento del empleo. Se omite así, no obstante, que los salarios no sólo representan un factor de costes del lado de la oferta, sino que también constituyen del lado de la demanda el principal factor determinante de la demanda interna. Por consiguiente, una acusada moderación salarial debilita la demanda global y, por ende, el crecimiento y el empleo. Por ello, desde el punto de vista macroeconómico, orientar a medio plazo el aumento salarial en función del incremento macroeconómico de la productividad respectiva de cada país garantiza el equilibrio entre evolución satisfactoria de la demanda y mantenimiento de la competitividad de los precios. Se responde así a la petición de una política salarial plenamente responsable, que asume responsabilidad del lado de la oferta y de la demanda y, por tanto, también desde el punto de vista del crecimiento y estabilidad de precios. Esto requiere naturalmente las oportunas condiciones institucionales previas.

4.3.5. Los interlocutores de los convenios colectivos participan en calidad de partes esenciales del diálogo macroeconómico en el proceso de coordinación de las políticas económicas (véase abajo, punto 4.6.4). De modo análogo a las observaciones hechas sobre la independencia del BCE en el punto 4.1.6, el Comité subraya que en las negociaciones salariales se debe respetar en cualquier caso la independencia de los interlocutores sociales. Orientar la política salarial puede servir de ejemplo en el sentido arriba expuesto, es decir, en el sentido de que el respeto de una plena autonomía de las partes negociadoras no impide un determinado consenso sobre cuestiones fundamentales de principio y, por tanto, una mejor coordinación de las macropolíticas.

#### 4.4. Reformas económicas

##### 4.4.1. Mercados de trabajo

4.4.1.1. El Comité subraya la necesidad de mejorar la utilización de los recursos humanos y la tasa de actividad de la mano de obra. En las OGPE se indica una serie de posibles medidas que pueden contribuir a estos fines. Entre ellas cabe mencionar en especial el fomento de la calidad de la formación profesional y permanente, e igualmente la modernización tanto de los mercados de empleo como de la organización del trabajo, el incremento de la movilidad, el análisis de los efectos de incentivación de los sistemas tributario y de prestaciones, así como la ampliación de una infraestructura social que, por ejemplo, facilite a los padres con una actividad profesional la combinación de profesión y familia.

4.4.1.2. El CESE subraya expresamente que estas medidas de modernización deben acometerse con la plena participación de los agentes sociales. Es preciso para ello mantener el equilibrio social, los intereses fundamentales del empleo deben tenerse en cuenta, y se debe garantizar un alto nivel de seguridad social. En efecto, la cohesión social es en definitiva uno de los objetivos explícitos de la política de la Unión.

4.4.1.3. El CESE ha expuesto ya en el punto 4.3 del presente Dictamen los principios de la política salarial.

##### 4.4.2. Mercados de bienes, servicios y capitales

4.4.2.1. El aumento del potencial de crecimiento de la Unión requiere que se siga fomentando la productividad y el dinamismo de las empresas. Condición esencial para ello es una utilización más consecuente de las ventajas del mercado interior, aumentando, por ejemplo, la tasa de incorporación a la legislación nacional de las directivas del mercado interior.

4.4.2.2. Las inversiones son el factor clave para incrementar la productividad. Además de la inversión en capital físico, que es generadora de crecimiento, es necesario también intensificar la inversión en conocimientos y cualificaciones, es decir, en capital humano. Se deben fomentar igualmente el acceso a las nuevas tecnologías y una mayor utilización de ellas. En el ámbito de las inversiones europeas en infraestructuras, el nivel de la UE asume una gran responsabilidad en lo que a la impulsión de proyectos clave se refiere (por ejemplo, redes transeuropeas).

4.4.2.3. En el sector de los servicios, las OGPE reclaman con razón que se estudien detenidamente los posibles efectos de una plena apertura de los mercados. La importancia del sector de los servicios en relación con la creación de valor añadido y de empleo es mucho mayor en los EE.UU que en la UE. Muchos de los servicios que en los EE.UU se prestan a través del mercado, en Europa se consignan en el presupuesto. No obstante, también dentro de la UE existen considerables diferencias en cuanto al nivel de prestación de servicios. En los países escandinavos se prestan muchos servicios sociales en el sector público. En análisis más detallados sobre las posibilidades de aumentar el porcentaje de prestación de servicios de la UE, se deberá prestar especial atención sobre todo, además de los aspectos inherentes a la eficiencia, a la disponibilidad general (universalidad) y calidad de los servicios de interés general. Sería preciso examinar también más a fondo las repercusiones de la relativa desigualdad en la fiscalidad de los factores capital y trabajo.

4.4.2.4. Es necesario igualmente disponer de un marco que favorezca el espíritu empresarial y la creación de empresas. Basta para ello con un sistema fiscal y un marco reglamentario nacional claros, lo más sencillos posible, así como mejorar el acceso a la financiación, algo particularmente importante para las PYME.

4.4.2.5. Un «entorno favorable al mundo económico y al espíritu empresarial» es algo que por lo general se equipara con un mejor funcionamiento de los mercados, desregulación, liberalización y mayor competencia. El Comité subraya la necesidad de reformas que tengan por objetivo un incremento de la eficacia de los sistemas de regulación. El Comité no puede suscribir, sin embargo, la petición indiferenciada, general, de una retirada del Estado y reducción general de las intervenciones estatales. El Comité subraya la importante función de las intervenciones del poder público en ámbitos tales como investigación y desarrollo, política estructural, fomento de las regiones y política medioambiental. Además, la progresiva liberalización entraña una mayor necesidad de órganos de competencia y reglamentación, independientes y funcionales, que hagan posible una transición ordenada y un control eficaz de los ámbitos liberalizados, basado en principios aplicables al conjunto de la sociedad y democráticamente formulados.

#### 4.5. Sostenibilidad

##### 4.5.1. Regímenes de pensiones

4.5.1.1. El primer punto de la estrategia triple decidida en Estocolmo para afrontar los desafíos del envejecimiento de la población es el del aumento de las tasas de empleo. El Comité subraya el carácter indispensable de este cometido, ya que todo aumento de las cotizaciones a los sistemas de pensiones disminuye la necesidad de medidas del lado de las prestaciones. El Comité se remite también en este contexto a la importancia —ya mencionada en el punto 4.4.1.1— de la infraestructura social y de las medidas de readaptación. El Comité suscribe la petición formulada en las OGPE de la necesidad de un examen del impacto de la inmigración. Se debe analizar especialmente a tal fin, además de los aspectos económicos, el impacto en la cohesión social, así como en los países de origen y acogida. La cuestión de la edad de ingreso en la vida profesional es también relevante para la evolución de las tasas de empleo.

4.5.1.2. El segundo aspecto esencial de la estrategia de Estocolmo es el de la importancia del nivel de la deuda pública. El Comité se remite al respecto a lo expuesto arriba, en el punto 4.2.3, en el sentido de que el ratio de deuda es más importante que un nuevo endeudamiento.

4.5.1.3. El tercer punto importante con respecto a los sistemas de pensiones es el de su reforma. El Comité, al igual que lo que se expone en las OGPE, considera que aumentar la edad de referencia real para la jubilación es un objetivo completamente razonable, siempre y cuando ello se haga de modo voluntario y vaya en beneficio de los trabajadores. En efecto, las propuestas de acción deberán tener en cuenta que para muchas personas de edad avanzada que no tendrían inconveniente en trabajar no existen puestos de trabajo adecuados. Sin puestos de trabajo suficientes, no obstante, dicha petición significa un aumento del paro o de los recortes en las pensiones. Lo mismo rige para la petición de sistemas más flexibles. Para lograr una mayor sostenibilidad de los regímenes de pensiones es preciso desarrollar medidas que promuevan la transformación de la precariedad de empleo y del trabajo clandestino en unas condiciones de empleo regulares.

4.5.1.4. El aumento de la edad real de jubilación es indispensable en una perspectiva a largo plazo. Para que ello se haga sin perjuicios para los afectados, es necesario adoptar medidas específicas para los asalariados de más edad. Entre ellas cabe incluir una mejora del sistema de formación permanente, una mayor flexibilidad de los horarios de trabajo y una mejora de los sistemas de seguridad social. En este contexto, el Comité se remite a algunos de sus dictámenes dedicados a los problemas de los trabajadores de edad avanzada<sup>(1)</sup>.

(1) DO C 14 de 16.1.2001 — «Trabajadores de edad avanzada». DO C 48 de 21.2.2002 — «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE». DO C 48 de 21.2.2003 — «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables».

##### 4.5.2. Cohesión económica y social

4.5.2.1. El Comité suscribe sin reserva la opinión sustentada en las OGPE de que el empleo es la mejor forma de protección contra la pobreza y la exclusión social. Por ello, y también por razones que tienen que ver con la cohesión social y regional, se debe dar suma prioridad a una política económica general orientada al crecimiento y el empleo.

4.5.2.2. A modo de apoyo a la política macroeconómica, para el proceso de aproximación entre las distintas economías se requiere en especial que se mejore la estructura de la formación profesional y permanente y se invierta en infraestructura y en investigación y desarrollo. En cuanto a las reformas pedidas en las OGPE para los sistemas de protección social y los mercados de trabajo, el Comité se remite a lo manifestado arriba, en el punto 4.4.1.2.

##### 4.5.3. Sostenibilidad medioambiental

4.5.3.1. El Comité subraya la necesidad de honestar los objetivos económicos y medioambientales y, por tanto, suscribe también las medidas dirigidas a tal fin. Aludiendo al protocolo de Kioto, en las OGPE se señala la necesidad de redoblar los esfuerzos para una explotación más eficiente de energía y materias primas y un mayor empleo de las energías renovables. El Comité corrobora que los objetivos de política medioambiental no pueden alcanzarse generalmente sin intervenciones tuteladas por el Estado, porque los recursos naturales y el medio ambiente constituyen lo que se denomina «bienes colectivos».

4.5.3.2. El Comité suscribe también las medidas encaminadas a aplicar sistemáticamente el principio de «quien contamina paga» e internalizar los costes externos, es decir, las conductas a hacer reflejar en los precios los costes sociales de la extracción y utilización de los recursos naturales, así como los de la eliminación final (incluidos los costes del almacenamiento definitivo a largo plazo).

4.5.3.3. El Comité, por otra parte, se congratula del objetivo de intentar reflejar de mejor modo, particularmente en el sector del transporte, los costes reales. En efecto, en este sector se deben reducir también, mediante la internalización de los costes ambientales externos, las distorsiones de la demanda entre los diferentes modos de transporte.

#### 4.6. Coordinación de las políticas económicas

4.6.1. Para que Europa pueda afrontar con éxito los múltiples retos que plantea la competencia global de los sistemas y de los centros de poder económicos, es necesario desarrollar una política económica coherente en todos los niveles. La base deben formarla unas condiciones reglamentarias adecuadas. Sobre ella debe desarrollarse una política económica coordinada a escala europea que responda a los requisitos de una unión económica y monetaria. El Comité se pronunció detenidamente sobre el cometido y la responsabilidad de la política nacional, igualmente importantes, en su Dictamen sobre la aplicación de las orientaciones generales de la política económica, de marzo de 2003<sup>(2)</sup>.

(2) DO C 133 de 6.6.2003 — «Orientaciones generales de política económica 2003».

4.6.2. El Comité ha observado ya reiteradamente que, pese al éxito del establecimiento de la unión monetaria para doce Estados miembros, la economía de la UE sufre los efectos negativos de la ausencia de una política económica europea común o, en todo caso, de una coordinación eficaz de la misma. El CESE adopta en el presente texto una posición sobre las «orientaciones generales de política económica». Por consiguiente, no se abordan los aspectos de coordinación o simplificación de la política económica que rebasen el marco de intención del presente documento. Forman parte de tales aspectos, por ejemplo, las cuestiones relativas al sistema económico y a la reforma institucional de la Unión, que deben ser aclaradas por la actual Conferencia Intergubernamental sobre la base del proyecto de constitución presentado por la Convención. Sobre estos temas —y similares, como, por ejemplo, el del restablecimiento del derecho de propuesta de la Comisión—, el Comité se remite a varios dictámenes anteriores<sup>(1)</sup>.

4.6.3. Un programa común europeo de inversiones en proyectos de infraestructura como el propuesto por la Presidencia italiana del Consejo de la UE —y suscrito por la Comisión y el Consejo— debería examinarse y debatirse con detenimiento, ya que, convenientemente desarrollado, podría ser un paso esencial con vistas a reforzar la política económica comunitaria.

4.6.4. El CESE acoge con particular satisfacción que en las OGPE se pida una mejor coordinación de las políticas económicas entre los diferentes responsables. Tanto en relación con la política salarial como con el capítulo dedicado a la zona del euro, cabe congratularse de que en las OGPE se subraye la importancia del diálogo macroeconómico (proceso de Colonia) para el fomento de una evolución económica más equilibrada. El Comité pide a los Gobiernos nacionales, el BCE y los agentes sociales que asuman su plena responsabilidad frente a la economía europea y utilicen su capacidad de acción, sin atentar naturalmente contra la independencia de los distintos interlocutores.

<sup>(1)</sup> DO C 125 de 27.5.2002 — «Contribución del CES a las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad en 2002». DO C 221 de 17.9.2002 — «Coordinación de las políticas económicas a largo plazo». DO C 85 de 8.4.2003 — «La gobernanza económica en la UE».

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

4.6.5. Por otra parte, cabe acoger positivamente que en las OGPE se enfatice particularmente la función de los agentes sociales en dicho proceso de coordinación. A juicio del CESE, convendría además que la cumbre social tripartita de preparación de las reuniones del Consejo se convierta en un auténtico foro de concertación para el crecimiento y el empleo.

4.6.6. El Comité observa expresamente que una mejor coordinación de las políticas económicas no sólo es un requisito en la zona euro, sino que afecta de hecho a toda la Unión Europea.

4.6.7. En este contexto resulta sorprendente que las OGPE, pensadas para tres años, sólo mencionen en una única frase la circunstancia de que la Unión acogerá dentro de algunos meses a diez nuevos Estados miembros. Se observa meramente que dichos países están invitados a orientarse por las OGPE y que la actualización de 2004 de las «orientaciones» permitirá considerar más de cerca su situación. Dado que la ampliación de la Unión acarrearía también para los actuales Estados miembros modificaciones evidentes de las condiciones marco, el Comité considera que este modo de proceder no es muy prospectivo.

4.6.8. En especial, la coordinación de las políticas económicas, deficiente ya en la actualidad, se verá masivamente dificultada por la ampliación. En efecto, la ampliación dará lugar a una nueva necesidad de coordinación desde un doble punto de vista: en primer lugar, dentro de las distintas políticas (como, por ejemplo, la coordinación interna de la política salarial), y, en segundo lugar, entre los tres grandes ámbitos de la macropolítica, donde las diferencias se intensificarán claramente con la ampliación.

4.6.9. En lo que se refiere a un instrumento de coordinación de las políticas económicas, es decir, en lo que se refiere al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Comité advierte en contra de una interpretación demasiado rígida, especialmente en los nuevos Estados miembros. En efecto, el Comité observa que es posible que los nuevos Estados miembros intenten cumplir lo más rápidamente posible los criterios para formar parte de la unión económica y monetaria orientándose estrechamente a tal fin por los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto podría obstaculizar las inversiones necesarias para hacer frente a los imperativos de recuperación en materia de infraestructuras y sistemas sociales poco desarrollados.

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 sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a cotización en un mercado regulado y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE»**

(COM(2003) 138 final — 2003/0045 (COD))

(2004/C 80/31)

El 8 de abril de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo un dictamen sobre la propuesta mencionada.

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 26 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Simon).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Objetivos de la comisión

1.1. La propuesta de Directiva sobre la transparencia de las sociedades con cotización oficial es una de las acciones prioritarias del Plan de acción en materia de servicios financieros (PASF), aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000. Se inscribe en el programa que están llevando a cabo las instituciones europeas para lograr un mayor grado de transparencia de las sociedades con cotización oficial y mejorar la calidad de su información financiera y contable. Además de la propuesta de Directiva objeto del presente Dictamen, el programa consta del Reglamento Europeo que impone a las sociedades cuyos valores estén admitidos a cotización la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), a partir del 1 de enero de 2005, la Directiva sobre los abusos de mercado, que introduce nuevas normas más estrictas en materia de publicación de información privilegiada y trata de las manipulaciones de cotizaciones, y la Directiva sobre prospectos que, además de establecer un pasaporte europeo, refuerza las obligaciones en caso de emisión y oferta pública de valores mobiliarios o de solicitud de admisión a cotización de valores mobiliarios en un mercado regulado.

1.2. La propuesta de Directiva objeto del presente Dictamen, que se refiere a la información periódica de los emisores y la relativa a los cambios en participaciones importantes de su capital, tiene por objetivo declarado mejorar la protección del inversor y la eficacia de los mercados. A tal fin, también tiene el objetivo de asegurar una mayor apertura al mundo de las finanzas internacionales en cuanto al uso de idiomas y una mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información para la difusión de la información. Por último, aunque ya se había decidido en 2000, responde a las iniciativas legislativas y reglamentarias adoptadas por los Estados Unidos a raíz de los escándalos que desestabilizaron los mercados financieros hace dos años y, en particular, a la ley Sarbanes-Oxley, para promover los mercados europeos de capitales.

1.3. En lo referente al calendario, el Consejo se ha fijado como objetivo su aprobación, en el marco del procedimiento de codecisión, en abril de 2004.

## 2. Principales disposiciones de la propuesta de directiva

2.1. En primer lugar, cabe subrayar que la propuesta de Directiva se basa en las recomendaciones del informe Lamfalussy, que establece, en el marco del procedimiento de codecisión, un planteamiento a cuatro niveles para regular los mercados de valores. El nivel 1, al que corresponde el proyecto de texto, debe centrarse en principios y opciones fundamentales. Posteriormente, las normas técnicas de aplicación son adoptadas por la Comisión, asistida por un comité de reglamentación, el Comité Europeo de valores (nivel 2). La aplicación coordinada de estas medidas incumbe, por su parte, al Comité europeo de reguladores de valores (nivel 3), y, por último, se refuerza el control de la aplicación del derecho comunitario por la Comisión (nivel 4).

2.2. En consecuencia, la propuesta de Directiva sólo contiene disposiciones esenciales que, en su caso, remiten a las medidas de ejecución de la Comisión para las modalidades detalladas de su aplicación.

2.3. A este respecto, es importante subrayar que, aunque el procedimiento elegido brinda a los reguladores capacidad de reacción y flexibilidad, es necesario por ello mismo prever la elaboración de un balance periódico sobre la convergencia efectiva de la regulación de los mercados financieros de los Estados miembros.

2.4. Las principales disposiciones de la propuesta de Directiva son las siguientes:

2.4.1. Ámbito de aplicación: la propuesta de Directiva se aplica a los emisores cuyos valores estén ya admitidos a cotización en un mercado regulado, establecidos o que operan en un Estado miembro (y no solamente a los emisores cuyos valores se admiten a la cotización oficial).

2.4.2. Fijación de un plazo para la publicación del informe anual: el plazo de publicación del informe anual para las empresas interesadas se fija, como mínimo, en tres meses después del fin de cada ejercicio.

2.4.3. Publicación de un informe semestral: la propuesta de Directiva impone a los emisores la publicación, únicamente para los primeros seis meses, de un informe semestral detallado, cuyo contenido se establece. El informe deberá publicarse en un plazo de dos meses después del final del semestre cubierto.

2.4.4. Publicación de informes trimestrales: por otra parte, los emisores cuyas acciones se negocian en un mercado regulado deberán publicar para el primer y tercer semestre su volumen de negocios consolidado neto, así como información sobre pérdidas y ganancias antes o después de impuestos, acompañada de notas explicativas y, si así lo desean, una previsión de la evolución futura de sus actividades al menos para el resto del ejercicio. Esta información deberá publicarse antes de que hayan transcurrido dos meses después del final del semestre cubierto.

2.4.5. Notificación en caso de cambios en participaciones importantes: la propuesta de Directiva amplía el número de umbrales por encima o por debajo de los cuales se requiere la notificación al emisor, por parte del tenedor de valores, de la proporción de derechos de voto y del capital que posee como consecuencia de este rebasamiento, y la publicación de esta información por el emisor.

2.4.6. Uso de medios electrónicos para la difusión de información a los tenedores de valores: los Estados miembros de origen deberán autorizar los emisores a usar medios electrónicos para transmitir información a los accionistas, sin perjuicio de una decisión tomada en asamblea general.

2.4.7. Simplificación de las obligaciones de información en cuanto al número de lenguas que deben emplearse: en los casos en que los valores se admitan a cotización en un mercado regulado, tanto en el Estado miembro de origen como en uno o más Estados miembros de acogida, la información regulada se publicará en una lengua aceptada por la autoridad competente de cada Estado miembro de acogida o en una lengua habitual en el campo de las finanzas internacionales. Ésta también podrá ser elegida por el emisor en todos los casos en que la denominación por unidad sea de al menos 50 000 EUR, así como por los tenedores de valores para notificar el rebasamiento de los umbrales.

2.4.8. Acceso puntual a la información regulada: la propuesta de Directiva dispone que el Estado de origen debe exigir del emisor que, para la difusión de la información regulada, se sirva de medios que permitan una difusión efectiva de la información, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Un Estado miembro de acogida no podrá imponer la utilización de un medio específico, a excepción del sitio Internet del emisor.

2.5. Cabe señalar, por otra parte, que se trata de una Directiva de armonización mínima, y no máxima. Efectivamente, cada Estado miembro de origen puede imponer a los emisores obligaciones de información complementarias. En cambio, éste no es el caso para los Estados miembros de acogida. Consideramos que se trata de una etapa, pero que el objetivo final debe seguir siendo el de una armonización máxima, dado que la armonización mínima presenta graves inconvenientes para la igualdad de trato, tanto de los emisores como de los inversores. Convendría que la Comisión presentara en un plazo máximo de tres años un programa de acción que permita alcanzar este objetivo, para que no quede en mera declaración de intenciones.

### 3. Preguntas planteadas por la propuesta de Directiva

3.1. En conjunto, se trata de una propuesta de Directiva de carácter más bien técnico, y el Comité Económico y Social Europeo acoger favorablemente su objetivo. La mejora de la transparencia financiera y contable de las empresas con cotización oficial es un elemento esencial de la confianza en el funcionamiento de los mercados financieros. Además, una mayor armonización de las obligaciones de las empresas en la materia es imprescindible para la integración de los mercados financieros europeos, que es el objetivo del plan de acción para los servicios financieros. No obstante, la propuesta de Directiva plantea una serie de preguntas, unas de principio, otras de carácter técnico.

3.1.1. La publicación de informes trimestrales (artículo 6): se trata de una cuestión de principio, importante para el funcionamiento de los mercados financieros: desde el punto de vista de la Comisión, es indispensable que los inversores dispongan de elementos de información financiera y contable para poder elegir con conocimiento de causa y para que esté garantizada la igualdad de acceso de los diferentes inversores a la información. Además, la información requerida es limitada, ya que no se trata de proporcionar una cuenta de resultado y un balance, sino simplemente el volumen de negocios e información sobre pérdidas y ganancias antes o después de impuestos, lo que reduce notablemente el coste de esta operación. Por último, la Comisión considera que, en principio, la difusión de una información trimestral sobre los resultados no debería aumentar la volatilidad de los mercados financieros.

3.1.1.1. Sin embargo, esta cuestión está en el centro de un verdadero debate: la publicación obligatoria de una información trimestral es objeto de duras críticas por parte de las empresas y, en particular, de la UNICE. Varios inversores institucionales han declarado que no han solicitado esta información. Los inversores, en general, ya tienen que gestionar un enorme flujo de información, y preferirían aumentar la calidad de la información, en vez de su cantidad.

3.1.1.2. Además, la publicación obligatoria de una información trimestral tendría un verdadero impacto en términos de coste para los emisores y, en particular, para las PYME. Cabe preguntarse, sobre todo, si la generalización de una información trimestral sobre los resultados no tendría como consecuencia incitar a los inversores a adoptar una actitud a más corto plazo. Esto podría aumentar la volatilidad de los mercados y obstaculizar la aplicación de una estrategia a largo plazo para las empresas, obligadas a justificar sus resultados cada tres meses. Por ello, distraería con demasiada frecuencia

a los directivos de sus responsabilidades operativas, obligándoles a ocuparse de comunicación, y tendría como consecuencia disuadir a las PYME de recurrir al mercado, resultado que sería contrario a uno de los objetivos enunciados en el informe Lamfalussy.

3.1.1.3. Habida cuenta de todas estas objeciones, la prudencia aconseja proceder por etapas, e imponer únicamente la publicación de la información relativa a la evolución del volumen de negocios y de las actividades para el primer y tercer trimestre. Al cabo de un período de tres años, la Comisión debería realizar un balance de la situación.

3.1.2. Control de la información por la autoridad reguladora (artículo 20): en la fase actual no se ha previsto armonizar el papel de las autoridades reguladoras de los Estados de origen con respecto a las obligaciones de información previstas en la propuesta de Directiva. Las autoridades reguladoras deben simplemente garantizar la publicación de la información solicitada en el plazo requerido. Ahora bien, el grado de intervención de las autoridades reguladoras varía según los Estados miembros: algunas, por ejemplo, efectúan un control de la coherencia, e incluso de la exactitud de la información que se debe publicar, lo que puede constituir una diferencia de trato significativa entre Estados miembros, tanto para los emisores como para los inversores.

3.1.3. Coherencia de la definición del Estado miembro de origen con la de la propuesta de Directiva sobre prospectos<sup>(1)</sup> (artículo 2): la determinación del Estado de origen es un elemento importante, tanto para los emisores como para los inversores, porque determina la reglamentación que se aplica al emisor.

3.1.3.1. La definición elegida en la propuesta de Directiva sobre la transparencia no coincide exactamente con la definición recogida en el artículo 2 de la Directiva sobre prospectos: el umbral fijado para permitir que un emisor de obligaciones elija su Estado miembro de origen es un valor nominal de 5 000 EUR en la propuesta, mientras que en la Directiva sobre prospectos es de 1 000 EUR. Ahora bien, en aras de la legibilidad de la reglamentación, convendría alinear el umbral de la Directiva sobre la transparencia con el que figura en la Directiva sobre prospectos.

3.1.4. Inclusión de los valores derivados en los requisitos de notificación (artículo 2): En el régimen de notificación de los derechos de voto y de capital, la inclusión de los valores derivados (opciones, obligaciones convertibles o intercambiables) plantea dificultades en el cálculo de la proporción. En el caso de las opciones no es posible una obligación de información si los derechos no se ejercen aún. Cuando se trata de obligaciones convertibles se plantean dificultades si los derechos transferidos con ellas no se ejercen aún y, por tanto, las acciones correspondientes no existen todavía. En tales casos será imposible, por una parte, determinar la proporción de los instrumentos en cuestión. Por otra, no queda claro en qué medida se habrán de tener en cuenta dichas acciones, cuya emisión sólo intervendrá en el futuro, al determinar el capital

total y la totalidad de los derechos de voto y, por consiguiente, la proporción de derechos de voto y de capital de terceros sujetos a la obligación de notificación. Por tanto, la inclusión de valores derivados —cualquiera que sea su clase— en la obligación de notificación de participaciones importantes no está en consonancia con el régimen y, por ello, convendría suprimirla.

3.1.5. Plazo de publicación del informe financiero anual (artículo 4): el artículo 4 dispone que el emisor hará público su informe financiero anual como mínimo tres meses después del fin de cada ejercicio. Este plazo podría plantear problemas, en la medida en que se especifica que el informe de auditoría completo deberá publicarse junto con el informe anual, lo que implica que las cuentas deberán publicarse tal como se presentarán a la asamblea general de accionistas, algo que muchas empresas no podrán realizar en el plazo de tres meses.

3.1.6. Plazo para la publicación del informe semestral y carácter obligatorio o no de la auditoría del informe (artículo 5): el artículo 5 dispone que deberá publicarse un informe semestral, de conformidad con las normas internacionales (NIC 34), antes de transcurridos dos meses después del final del semestre. Sin embargo, este plazo es incompatible con una auditoría de las cuentas semestrales para los emisores que publican cuentas auditadas. Cabe recordar que el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad sólo recomienda este plazo para las cuentas no auditadas. Por otra parte, el artículo 5.5 establece que, en el marco del procedimiento de comitología, se podría imponer una auditoría del informe; los Estados miembros de origen, por su parte, también pueden imponer una auditoría. Una obligación de esta índole, que sería onerosa, no debería depender del procedimiento de comitología.

3.1.6.1. Por otra parte, en lo referente al contenido del informe semestral, sería necesario precisar lo que se entiende por «informe de gestión», que no tiene el mismo significado en todos los Estados miembros. En la práctica, convendría solicitar una actualización de la información financiera contenida en el último informe de gestión, para no imponer demasiadas obligaciones a las empresas.

3.1.7. Notificación de la adquisición o cesión de participaciones importantes (artículo 9): las modalidades de esta notificación pueden acarrear problemas prácticos para determinadas categorías de agentes y, en particular, los inversores institucionales. Por ejemplo, una de las preguntas que se plantean es la de determinar, en un grupo, en qué nivel conviene consolidar las participaciones de las diferentes filiales de gestión de activos, lo que también plantea el problema de las denominadas «murallas chinas» que dichos agentes deben erigir.

3.1.8. Información adicional al público (artículo 12): este artículo impone al emisor la obligación de informar al público sin demora de toda modificación de los derechos de los tenedores de valores y de toda nueva emisión de empréstitos. Por razones de seguridad jurídica de los emisores, convendría precisar el significado exacto de los términos «sin demora», habida cuenta de que estas cuestiones se deciden a nivel de asamblea general. En cualquier caso, el plazo sólo puede empezar a contar una vez tomada la decisión por el órgano competente.

(1) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el prospecto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE — 2001/0117 (COD), aprobada el 15 de julio de 2003.

3.1.9. Acceso puntual a la información regulada (artículo 17): es éste un artículo importante en el sentido de que se hace hincapié en una difusión rápida y eficaz de la información, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, el artículo 17.2 establece que el Estado miembro de acogida podrá imponer a los emisores la obligación de «avisar a cualquier persona interesada, sin demora y gratuitamente, sobre cualquier nueva revelación o de cualquier cambio de la información regulada ya publicada»: esta obligación es demasiado vaga y, por ellos, excesiva. Por ejemplo, la obligación de avisar a toda persona que así lo solicite, aunque se hiciera a través de Internet, podría implicar para la empresa la obligación de gestionar un fichero de tamaño desmesurado,

lo cual sería costoso. Además, podría dar lugar a actos malintencionados que podrían bloquear el sistema.

3.1.10. Sanciones (artículo 24): el artículo 24 impone a los Estados miembros la obligación de prever sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones adoptadas de conformidad con la propuesta de Directiva objeto de examen, sin perjuicio de su derecho a imponer sanciones penales. Sin embargo, esta disposición plantea a priori problema desde el punto de vista del Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que a las sanciones administrativas se suman las sanciones penales y que, por tanto, la acumulación de estos dos tipos de sanciones es contraria al principio de «non bis in idem».

## PROPUESTAS

### Capítulo 1 — Artículo 2.1 e) iv)

#### Inclusión de los valores derivados en los requisitos de notificación

e) iv) valores derivados que dan derecho a una persona física o jurídica a adquirir, por propia iniciativa, o a ceder, por única iniciativa de un tercero, acciones que confieren derechos de voto con el emisor;	<b>e) iv) Suprimido.</b>
---	--------------------------

### Capítulo 1 — Artículo 2.1

#### Armonización de las definiciones del Estado miembro de origen entre la Directiva sobre prospectos y la propuesta de Directiva objeto de examen.

1. i) «Estado miembro de origen», <ul style="list-style-type: none"> <li>i) En el caso de un emisor de obligaciones cuya denominación no exceda de 5 000 EUR, o de un emisor de acciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— en caso de que el emisor esté constituido en la Comunidad, el Estado miembro en que tiene su sede social;</li> <li>— en los casos en que el emisor esté constituido en un tercer país, el Estado miembro en el que se le requiere que registre la información anual con la autoridad competente de conformidad con el artículo 10 de la Directiva;</li> </ul> </li> <li>ii) Para todo emisor no contemplado en el inciso i), el Estado miembro elegido por el emisor entre los Estados miembros que hayan admitido sus valores a cotización en un mercado regulado en su territorio, a condición de que sigan admitiendo esos valores a cotización en ese mercado regulado por espacio de tres ejercicios, siendo éste el período de validez de la opción del emisor;</li> </ul>	i) En el caso de un emisor de obligaciones cuya denominación no exceda de <b>1 000</b> EUR, o de un emisor de acciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>— en caso de que el emisor esté constituido en la Comunidad, el Estado miembro en que tiene su sede social;</li> <li>— en los casos en que el emisor esté constituido en un tercer país, el Estado miembro en el que se le requiere que registre la información anual con la autoridad competente de conformidad con el artículo 10 de la Directiva;</li> </ul> ii) <b>No se modifica</b>
---	---

## Capítulo II — Artículo 4

Ampliación del plazo de publicación del informe financiero anual a cuatro meses.

<p>1. El emisor revelará al público su informe financiero anual como mínimo tres meses después del fin de cada ejercicio, y se asegurará de que siga estando públicamente disponible.</p>	<p>1. El emisor revelará al público su informe financiero anual como mínimo <b>cuatro</b> meses después del fin de cada ejercicio, y se asegurará de que siga estando públicamente disponible.</p>
---	--

## Capítulo II — Artículo 5

Ampliación del plazo de publicación del informe financiero semestral y precisión en cuanto a la actualización de la información financiera contenida en el informe de gestión

<p>1. El emisor revelará al público un informe financiero semestral que cubrirá los primeros seis meses del ejercicio, tan pronto como sea posible después del fin del período correspondiente, pero antes de transcurridos dos meses después del mismo. El emisor se asegurará de que el informe semestral siga estando disponible para el público.</p> <p>2. El informe financiero semestral comprenderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el conjunto de estados financieros resumidos;</li> <li>b) una actualización del último informe de actividad, de conformidad con el apartado 5 del artículo 4;</li> <li>c) declaraciones efectuadas por cada uno de los responsables del emisor, cuyo nombre y cargo se indicará claramente, con el propósito de que la información contenida en el informe financiero semestral sea, según su conocimiento, conforme a los hechos y que el informe no incurra en ninguna omisión que pudiera afectar a su contenido.</li> </ul>	<p>1. El emisor revelará al público un informe financiero semestral que cubrirá los primeros seis meses del ejercicio, tan pronto como sea posible después del fin del período correspondiente, pero antes de transcurridos <b>tres</b> meses después del mismo. El emisor se asegurará de que el informe semestral siga estando disponible para el público.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>No se modifica.</b></li> <li>b) una actualización <b>de las informaciones financieras</b> del último informe de actividad, de conformidad con el apartado 5 del artículo 4;</li> <li>c) <b>No se modifica.</b></li> </ul>
---	---

## Capítulo II — Artículo 6

Limitación de la obligación de publicación de una información trimestral al volumen de negocios neto

<p>1. Un emisor cuyas acciones estén admitidas a cotización en un mercado regulado deberá hacer público información financiera trimestral que cubra el primer y el tercer trimestre, respectivamente, del ejercicio, tan pronto como sea posible después del fin del trimestre correspondiente, pero antes de transcurridos dos meses después del mismo. El mismo emisor se asegurará de que la información financiera trimestral siga estando disponible para el público.</p>	<p>1. Un emisor cuyas acciones estén admitidas a cotización en un mercado regulado deberá hacer público al menos su volumen de negocios neto para el primer y el tercer semestre, <b>tan pronto como sea posible después del fin del trimestre correspondiente, pero antes de transcurridos dos meses después del mismo.</b></p>
--	--

<p>2. La información financiera trimestral contendrá por lo menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) cifras consolidadas, presentadas en forma de cuadro, indicando, para el trimestre de que se trate, el volumen de negocios neto, y las pérdidas y ganancias antes y después de la deducción de impuestos; y</li> <li>b) una declaración explicativa relativa a las actividades del emisor y a sus pérdidas y ganancias durante el trimestre de que se trate; y</li> <li>c) si el emisor así lo desea, una indicación de la probable evolución futura del emisor y de sus filiales, al menos para el resto del ejercicio, que reseñe cualquier incertidumbre y riesgo significativos que puedan afectar a esa evolución.</li> </ul> <p>3. Si se ha auditado el informe financiero semestral, el informe de auditoría, así como cualquier cualificación suplementaria o referencia a otros asuntos mediante el énfasis con el cual los auditores llaman la atención sin calificar su informe, se reproducirá íntegramente. Lo mismo se aplicará en el caso de un estudio de auditoría. Si la información financiera trimestral no ha sido auditada o revisada por auditores, el emisor hará una declaración a ese efecto.</p> <p>4. La Comisión, de conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 23, adoptará medidas de aplicación para tener en cuenta los progresos técnicos de los mercados financieros y asegurar la aplicación uniforme de los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo.</p> <p>La Comisión deberá, en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) especificar el período durante el cual la información financiera trimestral publicada debe seguir a disposición del público, así como otras condiciones que deba cumplir el emisor en ese contexto</li> <li>b) aclarar, en su caso, los términos «volumen de negocios neto» y «pérdidas y beneficios antes y después de la deducción de impuestos» en relación con determinados tipos de emisores, como las entidades de crédito;</li> <li>c) especificar qué información debe figurar en la declaración explicativa, mencionada en la letra b) del apartado 2, y en la indicación de la probable evolución futura del emisor, mencionada en la letra c) del apartado 2;</li> <li>d) aclarar la naturaleza del *estudio de auditoría, mencionado en el apartado 3;</li> </ul>	<p>a) <b>Suprimido.</b></p> <p>b) <b>una declaración explicativa relativa a las actividades;</b></p> <p>c) <b>si el emisor así lo desea, una indicación de la probable evolución futura del emisor y de sus filiales, al menos para el resto del ejercicio;</b></p> <p>3. <b>Suprimido.</b></p> <p>4. <b>No se modifica.</b></p> <p>a) <b>Suprimido</b></p> <p>b) <b>aclarar, en su caso, los términos «volumen de negocios neto» en relación con determinados tipos de emisores, como las entidades de crédito;</b></p> <p>c) <b>No se modifica.</b></p> <p>d) <b>Suprimido.</b></p>
---	---

## Capítulo IV — Artículo 17

Precisiones relativas a la difusión por parte del emisor de la información regulada

<p>2. Un Estado miembro de acogida no puede imponer a los emisores ningún requisito relativo a los medios que deben utilizarse para la difusión de la información regulada. Sin embargo, un Estado miembro de acogida puede requerir a los emisores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la publicación de la información regulada sobre sus sitios de Internet, en cuyo caso el Estado miembro de acogida deberá mantener informado al público de los sitios de Internet de los emisores; y</li> <li>b) que para avisar a cualquier persona interesada, sin demora y gratuitamente, sobre cualquier nueva revelación o de cualquier cambio de la información regulada ya publicada, dicha comunicación debe efectuarse por medios electrónicos o, si así se solicita, en papel.</li> </ul>	<p>2. <b>No se modifica.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>No se modifica.</b></li> <li>b) que para avisar a cualquier persona <b>que consulte dichos sitios</b>, sin demora, sobre cualquier nueva revelación o de cualquier cambio de la información regulada ya publicada.</li> </ul>
---	---

## Capítulo V — Artículo 20

Armonización mínima de los controles de las autoridades competentes

<p>1., 2. y 3.</p> <p>4. Se dotará a cada autoridad competente de los derechos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Estará autorizada como mínimo a: (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) y (h):</p>	<p>1., 2. y 3. <b>No se modifican.</b></p> <p>4. <b>Se dotará a cada autoridad competente de los derechos necesarios para el ejercicio de sus funciones</b> Deberá cerciorarse de la coherencia e inteligibilidad de la información facilitada por el emisor en virtud de la presente Directiva. Estará autorizada como mínimo a: (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) y (h): <b>No se modifican.</b></p>
<p>5. y 6.</p>	<p>5. y 6. <b>No se modifican.</b></p>

Bruselas, 10 de diciembre 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 atañe al impuesto sobre el valor añadido aplicado en el sector de los servicios postales»**

(COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

El 13 de mayo 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 26 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. King).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor, 4 votos en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Propuesta de Comisión — Antecedentes

1.1. La Comisión Europea propone modificar la Sexta Directiva sobre el IVA de forma que los servicios del sector postal estén sujetos al IVA. Los servicios postales están exentos en virtud de la Sexta Directiva, que data de los años setenta.

1.2. Dicha exención se basa en un doble motivo:

- en primer lugar, se consideraba que formaban parte de las actividades de servicio público financiadas por el Estado y que siempre han gozado de diversas exenciones dentro del régimen del IVA;
- en segundo lugar, cuando se estableció el régimen del IVA, el sector postal se caracterizaba por una situación de monopolio y una gama limitada de servicios. Dichos servicios postales no estaban abiertos a ningún tipo de competencia.

1.3. El IVA es un impuesto que grava los gastos de los consumidores y no los bienes y servicios que una empresa mercantil compra como parte de sus actividades para generar beneficios. Dado que no se distingue a los compradores entre particulares y empresas, éstas últimas solicitan la devolución del IVA de sus compras a las autoridades tributarias.

1.4. Determinados sectores están exentos, esto es, no tienen que pagar el IVA sobre sus ingresos, pero ello supone que tampoco pueden solicitar la devolución del IVA que han pagado en los bienes y servicios adquiridos. Por lo tanto, aunque no se aplica el IVA a la venta, el consumidor paga el IVA sobre las compras que ha realizado el que efectúa la entrega exenta (esto es, el IVA no solicitado) que está «oculto» en el precio de venta.

1.5. Esta exención otorga una ventaja competitiva a los servicios postales públicos cuando operan con los clientes que no tienen derecho a deducir el IVA como, por ejemplo, particulares, entidades financieras y organizaciones sin ánimo de lucro, dado que dichos clientes obtendrán un precio inferior, pese al impuesto oculto. El Comité ha elaborado un anexo al respecto (compárense las columnas (c) y (e) de la situación 2 con las columnas (f) y (h) de la situación 3).

1.6. En cambio, los operadores postales públicos soportan una desventaja competitiva respecto del sector privado cuando realizan ventas a una empresa registrada a efectos del IVA. Ello se debe a que, aunque el precio global del operador privado llegue a ser superior, dicha empresa puede solicitar la devolución del IVA y, en principio, obtendrá un coste neto inferior. Ello se expone en el anexo del Comité: compárese la columna (d) de la situación 2 con la columna (g) de la situación 3 y la columna (j) de la situación 4. Si una empresa sujeta al impuesto recibe una entrega exenta, sufrirá costes de la empresa exenta entre los que figurará el IVA oculto, que no podrá deducirse. De este modo, los costes de la empresa sujeta al impuesto serán más elevados. Cuando esta última empresa aplique el IVA sobre sus ventas, el cálculo del valor añadido incluirá el IVA oculto en su base imponible. De este modo, el consumidor final pagará más impuesto, pues pagará IVA sobre el IVA oculto. La Comisión estima que este tipo de empresas supone actualmente algo más del 60 % del volumen de negocios de los operadores postales públicos de la Unión Europea.

1.7. Otras dos desventajas añadidas de los servicios públicos se deben a que la imposibilidad de solicitar la devolución del IVA sobre las compras de bienes y servicios desincentiva la inversión y favorece el autoabastecimiento. Un claro ejemplo de autoabastecimiento que presenta la Comisión es el de Royal Mail en el Reino Unido, que ha decidido recientemente dejar de transportar el correo por ferrocarril y hacerlo por carretera con su propia flota de camiones.

## 2. Recomendaciones de la propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión afirma que la situación que se acaba de exponer, en la que los operadores públicos y privados no pueden competir de forma efectiva en todos los mercados debido a la exención, es cada vez más difícil de justificar dado que todos los operadores junto con los clientes se ven desfavorecidos de una forma u otra. Ello suscita periódicamente las quejas de los operadores privados y públicos.

2.2. Por consiguiente, la Comisión propone suprimir la exención de forma que todos los servicios postales estén sujetos al IVA en el futuro. La Comisión es consciente de que, si se aplica a todos los servicios postales el tipo normal del IVA, se producirá una subida considerable de los precios para los consumidores privados, aunque dicho incremento no sea equivalente al tipo impositivo normal (dado que los operadores postales podrán solicitar la devolución del impuesto soportado).

2.3. Para reducir las repercusiones de este cambio sobre el consumidor, la propuesta de la Comisión incluye la posibilidad de que los Estados miembros apliquen un tipo reducido del IVA a los servicios postales clásicos, esto es, sobres o paquetes con destinatario de un peso inferior o igual a 2 kg por envío. Esta posibilidad también cubrirá una parte de los servicios postales comerciales. Tal como se demuestra en el anexo del Comité, las repercusiones en cuanto a aumento de los precios para los consumidores serán mínimas. La explicación es que, cuando los operadores postales estén sujetos al IVA, también podrán solicitar la devolución del IVA soportado y, por lo tanto, sus costes globales serán inferiores. La Comisión estima que los costes se reducirán de media en un 4,2 %, incluso si se tiene en cuenta que los salarios y los costes correspondientes representan entre el 40 y el 60 % de los costes totales, en función del país.

2.4. Para los servicios no considerados básicos, los servicios de envío sin destinatario y los que comporten envíos de un peso superior a 2 kg, la Comisión propone que estén sujetos a las disposiciones generales del IVA sobre el lugar de entrega aplicables en el ámbito del transporte, por lo que no podrá aplicárseles el tipo reducido.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que la exención de los servicios postales públicos está creando distorsiones ahora que dichos servicios están cada vez más liberalizados en diversos Estados miembros. No obstante, el CESE también señala que la Comisión no menciona en absoluto la función social esencial que realizan el correo ordinario y demás servicios postales, tal que como se establece en las disposiciones sobre el servicio postal universal que cada Estado miembro debe garantizar. Ello supone que todos los ciudadanos, incluidos los que viven en zonas geográficamente alejadas, deben disponer de un servicio postal a un precio asequible.

3.2. Por lo tanto, el Comité se muestra convencido de que debe concederse la misma prioridad a las repercusiones para el consumidor en cuanto a servicios postales a un precio asequible y al servicio universal. Aunque el límite de 2 kg de peso responde en cierta forma a dichos criterios, el CESE considera que tiene que establecerse de forma más explícita y que el Consejo debe garantizar que los particulares no afrontarán un incremento significativo del precio de los servicios postales cuando se suprima la exención del IVA.

3.3. El CESE, para garantizar que los incrementos de precios serán mínimos, propone que cada Estado miembro pueda elegir el tipo reducido adecuado de forma que la supresión de la exención no tenga ninguna repercusión para los consumidores privados de los servicios postales.

3.4. El CESE reconoce que, si no se adopta ninguna iniciativa de carácter legislativo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas podría imponer el tipo normal del IVA. De hecho, el Tribunal está estudiando en la actualidad la manera de interpretar la exención vigente en un mercado postal cada vez más liberalizado. A este respecto, resultan muy interesantes las conclusiones del Abogado General Geelhood en el asunto C-169/02 entre Dansk Postordforening y Skatteministeriet (Ministerio de Hacienda), en las que se expone que:

«Un Estado miembro debe aplicar el IVA a los servicios que no están “reservados” con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 97/67/CE [...]. El concepto de “servicios públicos postales” que se utiliza en el artículo 13. A. 1. a) de la Sexta Directiva 77/388/CEE [...] debe interpretarse de forma que también se aplique a las empresas comerciales, en la medida en que cuenten con servicios reservados tal como se especifican en el artículo 7 de la Directiva 97/67/CE.»

Si el Tribunal sigue dicho razonamiento en su sentencia, todos los servicios postales que no están cubiertos por el ámbito reservado dentro de los Estados miembros estarán sujetos al tipo normal del IVA, habida cuenta del efecto directo e inmediato de la jurisprudencia del Tribunal.

## 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE señala que la imposición de los operadores del sector privado mientras que el sector público está exento infringe el principio de neutralidad, que constituye uno de los aspectos notables del IVA. No obstante, el CESE defiende con firmeza que es importante que no haya incrementos de precios ni reducción del compromiso de servicio universal para los consumidores de servicios postales.

4.2. El Comité se muestra preocupado por que el establecimiento de la plena imposición a un tipo normal puede producir una subida de los precios para los consumidores privados y las organizaciones exentas.

4.3. El Comité apoya la solución de permitir la aplicación, con carácter limitado, de un tipo reducido a las cartas y los paquetes pequeños, ya que ello evitaría el incremento de los precios para las personas y asociaciones que no pueden deducir el impuesto.

4.4. Sin embargo, el Comité no comparte la opinión de que «aplicar el tipo reducido también a las empresas no cambia la situación», dado que los bancos y las empresas de seguros continuarán estando exentas y, por lo tanto, el consumidor final de dichos servicios seguirá pagando más impuestos, ya que pagará el IVA oculto de dichas entidades.

4.5. A juicio del CESE, lo más idóneo sería que la supresión de la exención del IVA coincidiera con la plena liberalización del sector.

4.6. El Comité apoya la propuesta de que todos los servicios postales que comporten envíos con destinatario, de un peso igual o inferior a 2 kg, estén sujetos a una norma especial sobre el lugar de entrega, con el fin de minimizar las consecuencias para los consumidores finales y los sistemas de control.

4.7. El CESE acepta que los servicios no considerados básicos, como el correo exprés, y los que comporten envíos de un peso superior a 2 kg estén sujetos a las disposiciones generales del IVA sobre el lugar de entrega de bienes aplicables en el ámbito del transporte y no pueda aplicárseles el tipo reducido, dado que se trata, por lo general, de servicios prestados a las empresas y es el ámbito en el que se concentra la competencia.

4.8. Sin embargo, el Comité critica que no pueda aplicarse el tipo reducido a los servicios de envío sin destinatario, dado que no hay motivos que justifiquen dicha distinción. En determinados Estados miembros, las organizaciones benéficas utilizan el envío de publicidad directa para captar nuevos donantes y fondos destinados a su labor caritativa. Dado que dichas organizaciones ahora están exentas, ello supondrá un incremento significativo de sus gastos postales. Asimismo, ello puede gravar y complicar de forma excesiva los servicios postales, en clara contradicción con la afirmación de la Comisión de «simplificar los sistemas de control».

4.9. El Comité acepta las propuestas generales de que los servicios postales se traten simplemente como una prestación de servicios de transporte y de que los sellos postales se consideren una prueba de pago por adelantado.

4.10. No obstante, respecto de la propuesta de que las entregas de sellos postales con fines filatélicos se consideren entregas de bienes gravables al tipo normal, debe reconocerse

que ello sólo puede aplicarse a sobres de primer día de emisión o si existe una zona específica para las ventas filatélicas. De lo contrario, se generaría una carga pesada e inaceptable para los servicios postales, que deberían clasificar y separar las compras con fines filatélicos de las compras clásicas de sellos postales.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité se muestra convencido de que la obligación de servicio universal que garantice servicios postales a un precio asequible para todos debe salvaguardarse y recibir la misma prioridad que la supresión del falseamiento de la competencia en el mercado de los servicios postales. Asimismo, el CESE defiende con firmeza que la supresión de la exención no debe tener ninguna repercusión para los consumidores privados de los servicios postales.

5.2. El Comité se muestra de acuerdo con la recomendación de establecer un tipo reducido para los servicios postales clásicos, pero tiene la sospecha de que algunos Estados miembros quizás no lo aplicarán.

5.3. El Comité considera que el regulador debe rechazar todo intento de las autoridades responsables de los servicios postales de utilizar el fin de la exención como excusa para incrementar las tarifas postales.

5.4. El Comité acepta la propuesta de la Comisión referida a los envíos postales de un peso superior a 2 kg.

5.5. El CESE comparte el contenido de los puntos en los que se aborda el tratamiento de los gastos terminales y de los envíos con franqueo pagado.

5.6. El Comité se muestra preocupado por la propuesta de un régimen especial de contabilización del IVA para los operadores de servicios postales, ya que les obligaría a contabilizar tres tipos de IVA (tipo normal, tipo reducido y tipo cero). La Comisión recomienda que cada Estado miembro establezca un método específico para calcular el importe del IVA adeudado por las operaciones postales.

5.7. El Comité sabe por experiencias anteriores que las soluciones a medida de cada Estado miembro suelen generar confusión, divergencias y falta de coherencia dentro de la Comunidad. Incluso si cada Estado miembro establece un sistema que funcione perfectamente en su territorio, dicho sistema puede resultar incompatible con el de uno o varios Estados miembros. Es fundamental que todo sistema que se instaure sea válido para toda la UE.

5.8. Por dichos motivos, el Comité recomienda firmemente que la Comisión facilite directrices sobre dicho régimen especial que permitirá a los operadores postales desarrollar un método específico para calcular el importe del IVA adeudado por las operaciones postales.

5.9. Asimismo, el Comité señala que la Comisión no propone nada, ni hace mención alguna, sobre la manera en que las empresas van a recuperar el IVA sobre los servicios postales. Es esencial que todo sistema que pueda establecerse en la materia sea sencillo y requiera pocos recursos, especialmente por lo que se refiere a las PYME.

5.10. La Comisión tampoco aborda las repercusiones de la propuesta en los ingresos de los Estados miembros por el IVA. Puede parecer obvio que el paso de la exención a la imposición

supondrá un incremento de los ingresos, pero no necesariamente será así. De hecho, cada Estado miembro recaudará el IVA sobre las ventas de los servicios postales públicos, pero deberá efectuar dos tipos de devoluciones: la primera a los servicios postales públicos por los bienes y servicios que adquieran y la segunda a los clientes de los servicios postales registrados a efectos del IVA. La suma de ambas devoluciones podría ser superior al impuesto recaudado, especialmente si es elevado el porcentaje de ingresos de los servicios postales correspondiente a los clientes registrados a efectos del IVA.

5.11. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la supresión de la exención incrementará ligeramente la base de recursos propios de la Comunidad procedentes del IVA. Dicho beneficio para la Comunidad no se verá afectado por el tipo de IVA para los servicios postales que elijan los Estados miembros.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada»**

(2004/C 80/33)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 26 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Nyberg).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 78 votos a favor, 23 votos en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. La política fiscal es un aspecto de la política macroeconómica que siempre se encuentra en el centro del debate político, tanto a escala nacional como de la UE. Sin embargo, las políticas fiscales de los diferentes Estados miembros difieren enormemente. Estas diferencias no sólo se refieren a los tipos impositivos, sino también al cálculo de las bases impositivas y a la constitución misma de los sistemas impositivos, incluidos aspectos como la recaudación, el control, etc.

1.2. También hay diferencias de opinión entre los partidos políticos, que discrepan sobre cómo deberían evolucionar los sistemas fiscales. Así, el debate sobre la fiscalidad en la UE se complica debido a estas divergencias de doble índole: por una parte, las discrepancias entre los partidos políticos y, por otra, los distintos marcos de referencia, es decir, los sistemas impositivos nacionales respectivos. Además, estos debates pueden entablierse en parte con todos los Estados miembros, en parte con los países de la zona euro.

1.3. Por este motivo, es difícil hacer surgir una visión común en materia fiscal; las dificultades empiezan ya con la descripción de los sistemas fiscales, pues la definición de los distintos impuestos varía de un país a otro, y no en todos existen siempre los mismos tipos de impuestos. No obstante, esperamos que el presente Dictamen contribuya a hacer avanzar el debate y a forjar una visión común de la fiscalidad y su desarrollo futuro.

1.4. Tomaremos como punto de partida las normas en materia fiscal del Tratado y los debates y propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa. Además, describiremos de manera concisa el desarrollo de los quince sistemas fiscales de los países de la UE. Sin olvidar la ampliación de la UE en 2004, nos hemos visto obligados, por falta de material de referencia, a ceñirnos a los actuales Estados miembros.

**2. Competencias y normas decisorias — El Tratado de Roma y la Convención sobre el futuro de Europa**

2.1. Las normas en materia fiscal que se aplican en la actualidad están recogidas en los artículos 90 a 93 del Tratado de Roma. El artículo 93 establece las normas decisorias.

2.1.1. «El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 14.»

2.2. En la Convención sobre el futuro de Europa se debatieron varios nuevos procedimientos decisarios para el ámbito fiscal. Los artículos 90 a 92 no han sido modificados, sólo ha cambiado la numeración. En el texto presentado a la Conferencia Intergubernamental, las normas decisorias se reconocen ahora en dos artículos.

**2.2.1. «Artículo III-62**

1. Se establecerán mediante ley o ley marco europea del Consejo de Ministros las medidas referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, siempre que dicha armonización sea necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia. El Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo de Ministros determine, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, que las medidas contempladas en el apartado 1 se refieren a la cooperación administrativa o a la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal ilegal, se pronunciará por mayoría cualificada al adoptar la ley o ley marco europea que establezca dichas medidas.»

## 2.2.2. «Artículo III-63

1. Cuando el Consejo de Ministros determine, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, que determinadas medidas relativas al impuesto sobre sociedades se refieren a la cooperación administrativa o a la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal ilegal, adoptará por mayoría cualificada una ley o ley marco europea que establezca dichas medidas, siempre que las mismas sean necesarias para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.

2. Dicha ley o ley marco se adoptará previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.»

2.3. El primero de estos artículos (III-62) consta de dos apartados, de los cuales el primero sustituye al artículo 93. La redacción ha sido modificada, utilizándose las denominaciones que la Convención propone en otros artículos. Las modificaciones de contenido residen en el vínculo establecido con el mercado interior y en la idea de que la armonización puede resultar necesaria para evitar distorsiones de la competencia entre las empresas. Tanto en el artículo III-62 como en el III-63 se vinculan ambos aspectos en el enunciado «garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia» mediante la conjunción «y». Para evitar los casos eventuales en que pueda aludirse que sólo se cumple una de estas condiciones, proponemos que se cambie «y» por «o».

2.3.1. El apartado 2 conlleva una clara extensión no de la competencia en sí, sino de la posibilidad de recurrir a la mayoría cualificada. Sin embargo, en todas las cuestiones relativas a la base y los tipos impositivos se sigue requiriendo la unanimidad.

2.4. El artículo III-63 amplía la posibilidad de utilizar la mayoría cualificada al reconocer, en el ámbito del impuesto sobre sociedades, la facultad para tratar la cooperación administrativa, la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal ilegal. Se trata de una ampliación de la competencia, que antes estaba limitada a los impuestos indirectos.

2.5. Por medio de estos dos artículos se establece la posibilidad de decidir por mayoría cualificada en determinados casos específicos, aunque el Consejo deberá siempre determinar, por unanimidad, si se trata de un asunto de cooperación administrativa, lucha contra el fraude fiscal o evasión fiscal. En principio, este tipo de decisiones son tarea de la Comisión. Por consiguiente, tanto el artículo III-62 como el III-63 deberían comenzar por «Cuando determinadas medidas ...», es decir, se debe suprimir «el Consejo de Ministros determine, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, que».

2.6. En los debates de la Convención se presentaron propuestas de reforma más profunda de las disposiciones fiscales del Tratado. Principalmente se proponía una extensión de la competencia de la UE fuera del ámbito de los impuestos

indirectos y la modificación del modelo decisorio para que un mayor número de cuestiones fiscales se decidiesen por mayoría cualificada en vez de por unanimidad.

2.7. Los artículos 94 y 95 (III-64 y III-65) tratan de la aproximación de las disposiciones legales que incidan en el mercado interior, pero en ellos se especifica que la posibilidad de recurrir a la mayoría cualificada no se aplica a las cuestiones fiscales. El artículo 96 (III-66) establece que, en caso de que las disposiciones legales de los Estados miembros puedan provocar distorsiones de la competencia en el mercado interior, se puede recurrir a una decisión por mayoría cualificada. La política fiscal no se excluye de manera expresa, por lo que sería interesante que la Comisión sometiese a examen este artículo, por ejemplo, en relación con la fiscalidad de las empresas.

2.8. El artículo 175 (III-180) constituye el fundamento jurídico para las decisiones por unanimidad relativas a los impuestos y las tasas en materia de medio ambiente, mientras que para las decisiones de carácter general en materia de política medioambiental puede recurrirse a la mayoría cualificada.

## 3. Impuestos directos e indirectos

3.1. El hecho de que los impuestos indirectos estén regulados en el Tratado se explica por su importancia para el funcionamiento del mercado interior. No obstante, la diferenciación entre impuestos directos e indirectos se utiliza también en todos los demás contextos.

3.2. Otra subdivisión que suele utilizarse es la de trabajo, capital y consumo, donde las dos primeras categorías se corresponden con los impuestos directos. La cuestión se complica aún más en relación con las cargas que gravan el trabajo, pues además del impuesto sobre la renta se cobran cotizaciones a la seguridad social. Dada la gran diferencia entre los niveles de los impuestos sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social en los distintos países, cuando se establecen comparaciones es necesario tener en cuenta ambos factores.

3.3. Además, los impuestos pueden ser nacionales, regionales o locales, y también existen grandes diferencias en cómo se distribuyen entre estos tres niveles.

3.4. Por último, las ecotandas son un tipo de impuesto que ha llegado a tener bastante importancia pero que no entra en ninguna de las categorías anteriores. Las ecotandas pueden aplicarse a la producción o al consumo, por lo que pueden ser impuestos directos o indirectos. La denominación de «tasa» que suele aplicárseles puede hacer que no se incluyan en las comparaciones entre sistemas impositivos. Sin embargo, deberían incluirse en los datos sobre la exacción fiscal, independientemente de su denominación.

#### 4. Comparación entre los Estados miembros

4.1. Las estadísticas de que nos servimos proceden de la publicación de Eurostat «Structures of the taxations systems in the European Union». Estos datos resultan de especial interés para este tipo de comparación, ya que no sólo se basan en los actuales tipos impositivos, sino que tienen en cuenta la exacción fiscal global. Para cada impuesto se menciona qué proporción de la base impositiva se paga realmente como impuesto, lo que se denomina «tipo impositivo implícito». Para obtener esta cifra se tienen en cuenta no sólo el tipo impositivo, sino también la manera en que se calcula la base impositiva. Cuando la comparación se basa únicamente en los tipos impositivos puede resultar engañosa, ya que los modos de calcular la base impositiva pueden variar enormemente. Así, cuando es posible hacer desgravaciones importantes en el momento de calcular la base impositiva, los ingresos fiscales pueden ser reducidos, aun cuando el tipo impositivo sea elevado.

4.2. Los datos de Eurostat se refieren al periodo comprendido entre 1995 y 2001. Pueden verse algunas tendencias generales: (a) se tiende a reducir los impuestos sobre el trabajo (tras un periodo donde la parte correspondiente a este tipo de impuestos había aumentado); (b) se intenta reducir el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades, al mismo tiempo que se aumenta la base impositiva y (c) se aumentan los impuestos indirectos, como parte de un cambio del régimen fiscal que favorecería los impuestos relacionados con el medio ambiente. En muchos casos, este cambio se ha combinado con una reducción de la exacción fiscal sobre el trabajo. Aun cuando la tendencia sea general, la evolución tiene carácter muy distinto en los distintos Estados miembros. Deben evitarse las decisiones que puedan aumentar las diferencias entre los Estados miembros.

4.3. Si agrupamos los países según sus particularidades vemos que los países nórdicos se caracterizan por la elevada proporción de impuestos directos, mientras que en Portugal y Grecia, principalmente, los impuestos indirectos constituyen una parte considerable de la exacción fiscal global. Por su parte, en Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda las contribuciones a la seguridad social constituyen una pequeña parte del total.

4.4. Cuando se establecen comparaciones a lo largo de un periodo, es necesario tener en cuenta que los cambios que puedan observarse no siempre son fruto de modificaciones del sistema fiscal. Así, durante la segunda mitad de los años noventa, un periodo de crecimiento económico, aumentaron los ingresos tanto de los hogares como de las empresas. Por consiguiente, los ingresos fiscales procedentes de los impuestos directos también aumentaron para ambos grupos, como puede apreciarse claramente en el cuadro II-4.2 de Eurostat, sin que se modificasen ni los tipos impositivos ni las normas relativas a las bases impositivas. Cuando, en 2001, el periodo de crecimiento tocó a su fin, estos cambios también desaparecieron, dando probablemente origen a la idea de que los ingresos fiscales disminuyen sin cambios en los sistemas impositivos.

4.5. Si observamos cómo se distribuye la recaudación de impuestos entre los distintos niveles administrativos, también constatamos diferencias. En Grecia, por ejemplo, el nivel local representa un 1 % de la exacción fiscal, mientras que en Dinamarca se sitúa en una tercera parte de la misma. En

todos los países nórdicos, buena parte de la exacción global corresponde al nivel local. Por otra parte, el nivel regional tiene un peso particular en los países con carácter «federal», es decir Alemania, Bélgica, España y Austria. Estas diferencias, importantes a nivel nacional, no son relevantes para las relaciones entre los Estados miembros. Sin embargo, en un Estado «federal» la aplicación de las decisiones fiscales adoptadas a nivel comunitario puede resultar problemática, cuando las decisiones se adoptan en el nivel subestatal.

4.6. Suele agruparse a los Estados miembros según la importancia de la exacción fiscal. Sin embargo, cuando se examinan por separado la carga fiscal sobre el trabajo, el capital y el consumo, la cuestión resulta más compleja. Suecia y Finlandia son países con impuestos elevados en los tres casos, mientras que en Dinamarca son especialmente elevados los impuestos sobre el consumo, pero no sobre el capital. En dos países de impuestos reducidos, el Reino Unido e Irlanda, los impuestos sobre el capital y el consumo son relativamente altos. Para ser un país de escasa presión fiscal, Grecia presenta unos impuestos sobre el consumo especialmente elevados, pues más del 40 % de los ingresos fiscales proceden de los impuestos sobre el consumo. En líneas generales, la imposición sobre el consumo es sorprendentemente alta, y anteriormente sólo se ha tenido en cuenta el tipo general del IVA. Si además se incluyen otros impuestos sobre productos y se tiene en cuenta el efecto de los tipos del IVA reducidos, las diferencias entre los distintos países cambian ligeramente. En Luxemburgo, una tercera parte de los ingresos fiscales proceden de la imposición sobre el capital. Dinamarca y los Países Bajos son los países donde la recaudación en concepto de ecotaxas es mayor.

4.7. Para poder evaluar la eficacia del sistema tributario es necesario comparar los datos relativos a la exacción fiscal real con los tipos impositivos. Cuando un país con unos tipos impositivos relativamente elevados no tiene una exacción fiscal elevada, ello se debe a la importancia de las desgravaciones sobre la base impositiva o a que la recaudación no es eficaz. Dado que la Comisión y Eurostat han utilizado bases impositivas tan amplias como el trabajo, el capital y el consumo, resulta difícil hacer comparaciones con los tipos impositivos reales. La mayor parte de las veces, éstos afectan únicamente a una parte de estos tres grandes ámbitos fiscales.

4.7.1. En el ámbito de la imposición sobre el capital, hay bases impositivas a las que las disposiciones fiscales en otros países afectan especialmente. Sin embargo, resulta enormemente complicado comparar la imposición sobre el capital para averiguar cómo repercute en otros países y dónde tiene mayores efectos. Este tipo de imposición se presenta principalmente en cuatro modalidades: el impuesto sobre sociedades y los impuestos sobre los intereses, los dividendos y las plusvalías. Las comparaciones que se hagan en cada una de ellas tampoco pueden limitarse a los tipos impositivos, ya que las posibles desgravaciones y otros elementos también varían. No se puede examinarlas por separado, sino que hay que tener en cuenta situaciones como por ejemplo un impuesto sobre sociedades bajo combinado con un impuesto elevado sobre los dividendos y las plusvalías. Todas estas modalidades impositivas influyen en la relación con los sistemas fiscales de otros países.

4.8. Por último, conviene recordar que los tipos de exacción fiscal que hemos descrito aquí se basan únicamente en tipos impositivos y en las bases impositivas utilizadas para la imposición. Buena parte de las diferencias entre los países dependen de otras decisiones políticas. La deducción fiscal por hijos arroja una exacción fiscal global menor que las subvenciones por hijos, aunque la ayuda real por hijo sea la misma. El recurso a un IVA reducido para la ropa de niños o a subvenciones por hijo también tienen distintos efectos sobre la exacción fiscal. Además, las estadísticas muestran que un IVA reducido no siempre tiene el efecto deseado sobre los precios. Es cierto que, en una situación de déficit presupuestario, la exacción fiscal es menor, pero a medida que el déficit se cubre, ésta aumenta.

## 5. ¿Para qué sirven los impuestos?

5.1. Los sistemas fiscales son producto de un largo proceso histórico. En los países europeos se los considera hoy una pieza elemental de toda sociedad democrática que funcione adecuadamente en el plano social, pero no cumplen una única función, sino varias.

- Su función principal es, obviamente, obtener ingresos para financiar el sector público y sus servicios, proporcionando así unos buenos servicios sociales. Las proporciones de la recaudación fiscal y la manera en que ésta se lleva a cabo dependen en buena medida de las distintas tradiciones y de la voluntad de que el sector público cubra distintos ámbitos.
- Mediante la elección de distintos tipos de impuestos para financiar las arcas públicas se influye en la distribución de los ingresos y los recursos económicos.
- La configuración de los sistemas fiscales y su relación con el sistema de seguridad social puede influir en el volumen de la mano de obra y en la elección de cada individuo de cuánto trabajar.
- Junto con las medidas de política monetaria, la modificación de los impuestos es la principal medida, y la más rápida, de las utilizadas en política económica cuando se intenta influir el desarrollo coyuntural.
- Algunos impuestos van destinados a influir directamente en el funcionamiento del mercado. El ejemplo más claro es el de los impuestos o tasas sobre las actividades perjudiciales para el medio ambiente, con los que se intenta reducir la producción y el consumo. Otro ejemplo es el de los impuestos especiales con los que se intenta frenar el consumo, como en el caso del tabaco y el alcohol.

## 6. Base impositiva — Tipo impositivo

6.1. La elección de Eurostat de presentar los ingresos fiscales como «tipo impositivo implícito», teniendo en cuenta tanto la base como el tipo impositivos, muestra claramente que ambos son decisivos para la exacción fiscal. Hasta el momento, el debate en materia de impuestos se ha centrado excesivamente en los tipos impositivos.

6.2. Dado que los tipos impositivos son el elemento más conflictivo desde el punto de vista político, nuestra propuesta es concentrarse, en primer lugar, en el estudio de las diferencias existentes en el cálculo de las bases impositivas. Ello permitiría proponer, en una fase posterior, normas comunes, de modo que los métodos de cálculo se aproximen. En una tercera fase, cuando la diferencia entre los ingresos fiscales se explique fundamentalmente por los distintos tipos impositivos, podrá debatirse la conveniencia de establecer niveles mínimos.

6.3. Sin embargo, a la hora de evaluar únicamente los tipos de interés se presentan también problemas de índole puramente estadística. Uno de ellos es que, en materia de exenciones al tipo general del IVA, la situación varía enormemente entre los Estados miembros. Así, el grado de utilización de los márgenes de maniobra que ofrece la base impositiva difiere según los países. Ello repercute a su vez en los ingresos fiscales procedentes del IVA, independientemente del nivel al que se haya situado el tipo general correspondiente<sup>(1)</sup>. No obstante, el reparto de las exenciones es significativo e importante respecto de las repercusiones en la distribución de las rentas y en el grado de redistribución del régimen fiscales.

6.3.1. La Comisión ha afirmado que «la política fiscal de la UE debe seguir favoreciendo los esfuerzos por reducir los tipos nominales y, al mismo tiempo, ampliar la base impositiva, atenuando así las distorsiones económicas derivadas de los regímenes tributarios de los Estados miembros»<sup>(2)</sup>. Este enfoque de la política fiscal no debe aplicarse únicamente al IVA, sino que puede resultar aun más importante en relación con otros impuestos, como el impuesto sobre sociedades y las ecotaxas.

6.3.2. Otra de las diferencias entre los Estados miembros en relación con la base impositiva reside en el hecho de que sólo parte de las actividades del sector público están gravadas con el IVA. Si un país que cuente con un sector público importante desea obtener una recaudación del IVA equivalente a la de un país con un sector público pequeño, necesita fijar un tipo del IVA más elevado. Por ello, los tipos impositivos deben fijarse a nivel nacional.

<sup>(1)</sup> Un estudio realizado en Suecia muestra que si en este país el tipo general del IVA se aplicase a la totalidad de productos y servicios, los tipos de interés podrían reducirse del 25 al 21 o 22 por ciento. Dado que uno de los tipos de IVA reducidos es el aplicado a los alimentos, una modificación de este tipo podría tener efectos considerables de redistribución de los ingresos.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 260 final.

6.4. A juzgar por los cuadros sobre el tratamiento fiscal de los factores relacionados con el medio ambiente recogidos en el anexo, existe una gran diferencia en cómo se calcula la base para estos impuestos o tasas. Aquellos países que normalmente están considerados como países que gravan con especial dureza las actividades perjudiciales para el medio ambiente no se encuentran entre los países con ingresos elevados procedentes de este tipo de impuestos. Ello puede tener dos explicaciones: bien que en algunos países existen numerosas posibilidades de evitar este tipo de tributos, bien que estas tasas son tal altas que obligan de hecho a los consumidores a evitar los productos nocivos. Para poder aplicar con mayor éxito el principio de «quien contamina paga» sería conveniente trabajar sobre bases impositivas más parecidas, y no sólo aplicar tipos impositivos suficientemente elevados. Esto no sólo es importante desde el punto de vista medioambiental, sino que contribuiría a crear unas condiciones de competencia más equitativas.

6.5. Aunque las estadísticas más fáciles de obtener sean las relativas a la base y los tipos impositivos, existe un tercer aspecto que presenta diferencias entre los Estados miembros. Se trata de la organización de los sistemas fiscales. Por ejemplo, ¿cómo se recaudan los impuestos y quién se encarga de efectuar el pago de los mismos? ¿Cuándo se hace, y con qué frecuencia? ¿Qué tipo de controles se llevan a cabo? ¿Se utiliza una tecnología informática moderna y disponen tanto las administraciones como los ciudadanos de los conocimientos necesarios para su uso? ¿Puede decirse que el procedimiento es sencillo, o quedan todavía trazas de una burocracia innecesaria?

6.6. La respuesta a estas preguntas tiene una importancia fundamental a nivel nacional en relación con qué ingresos se obtienen a partir de un tipo impositivo determinado y a qué precio. Pero, para el buen funcionamiento del mercado interior, también es importante que los distintos procedimientos se parezcan más entre sí. Ya suele ser difícil aprender a emplear un régimen tributario nacional, pero cuando se trabaja en el ámbito del comercio internacional es necesario conocer varios sistemas. Muchas veces, estas diferencias pueden suponer un obstáculo en mayor medida que las diferencias entre los tipos impositivos. Para las PYME, estos problemas pueden constituir un obstáculo insalvable.

6.6.1. La Comisión debe conceder importancia a estas cuestiones en los trabajos futuros, pues resulta necesario para que los Estados miembros puedan aceptar una aproximación del cálculo de las bases impositivas. Al mismo tiempo, el CESE espera que el nuevo concepto de «cooperación administrativa» incluya todo tipo de cooperación que pueda hacer desaparecer las diferencias y la burocracia innecesarias.

6.6.2. La cuestión de abrir los diferentes sistemas fiscales a la competencia siempre ha ocasionado intensos debates. Es necesario especificar muy claramente de qué tipo de competencia se trata, y es erróneo pensar que se refiere necesariamente a los tipos y las bases impositivas. Por otra parte, nunca debería rechazarse una competencia que fomente regímenes más eficaces y menos burocráticos. Para lograr introducir una competencia que permita hacer avanzar las mejores prácticas, proponemos que se estudie la posibilidad de establecer un nuevo «método abierto de coordinación» para estos aspectos de la política fiscal.

## 7. Interdependencia y necesidad de sistemas más parecidos

7.1. Al aumentar la integración económica entre los Estados miembros, las diferencias existentes entre los distintos sistemas tributarios adquieren mayor peso. En una situación estática, estas diferencias no tienen mayor importancia. Son producto de tradiciones diferentes, como la de optar por que sea el sector público quien se encargue de buena parte de los servicios sociales, por lo que el peso total de los impuestos en la economía aumenta. Estas tradiciones existen ya desde hace mucho tiempo, y las economías se han adaptado a ellas. Sin embargo, en una economía dinámica y, en particular, cuando esta dinámica se traduce principalmente en una integración continuada entre varios países, algunas de las diferencias entre los sistemas fiscales pueden repercutir considerablemente en cómo dichas economías funcionan de manera conjunta.

7.1.1. El mercado interior y la puesta en marcha de la UEM han facilitado la integración de los mercados. Esta tendencia puede seguir avanzando e incluir también una mayor coordinación de la política económica, en la que se enmarca la política fiscal. Además, la integración significa un aumento de la competencia, lo que a su vez implica una mayor eficacia y más posibilidades de bienestar económico. Un aumento de la competencia que tiene como resultado un incremento de la productividad sólo puede considerarse positivo, tanto para las empresas como para los empleados y la economía en su totalidad.

7.1.2. Sin embargo, la integración conlleva ciertos riesgos cuando se recurre a otros métodos para hacer frente a una mayor presión de la competencia. Si no se consigue hacer frente a la competencia aumentando la productividad, puede resultar más fácil recurrir a un empeoramiento de la protección social y del medio ambiente, o hacer uso de la política fiscal. Con este tipo de cambios se limitan las ventajas que supone el aumento de la competencia. La falta de competitividad se traduce entonces en cambios que repercuten en los empleados o el medio ambiente, o se compensa con un traslado a otros países por medio de un *dumping fiscal*. En muchos casos, aunque no siempre, la normativa relativa al mercado interior ha logrado combatir esta tendencia al empeoramiento en los ámbitos social y medioambiental. Apenas ha sido así, sin embargo, en el ámbito fiscal.

7.1.3. La relación entre la política fiscal y la incapacidad para establecer una competencia equitativa no ha recibido la atención que se merece. Así, el llamado «Informe Primarolo» recogía toda una serie de medidas del ámbito de la fiscalidad de las empresas que falsean la competencia. Los Estados miembros se han comprometido a suprimir las más perjudiciales, unas 66 en total. El CESE espera que la Comisión presente en breve un informe sobre los progresos realizados en este sentido, pues estas deficiencias inherentes a los sistemas fiscales deben desaparecer.

7.2. No obstante, la instauración del mercado interior y la introducción de una moneda única ya han servido para mejorar las condiciones de competencia, que son ahora más equitativas. De esta manera, las medidas políticas han establecido límites al funcionamiento de la economía de mercado. Si lo ha hecho en suficiente medida, o si el contenido de las normas ha sido el óptimo podría discutirse, pero casi nadie duda que esta evolución ha resultado positiva para el funcionamiento del mercado en el interior de la UE. La supresión de estas trabas resulta especialmente importante para las PYME, que de esta manera pueden participar más fácilmente en el comercio «internacional» del mercado interior.

7.2.1. Se debe seguir utilizando el método de establecer un marco para el funcionamiento del mercado interior, de modo que se creen condiciones equitativas de competencia en los Estados miembros. Sobre todo, es importante desarrollar y acelerar las decisiones en materia de política fiscal, que son imprescindibles para las condiciones de competencia. Al mismo tiempo, se debe evitar que las decisiones que se adopten en materia fiscal frenen el desarrollo del mercado interior. No obstante, tal como se señala en el punto 5.1., la fiscalidad también tiene, en su calidad de instrumento de política económica, una dimensión de fomento (o de penalización) de determinados comportamientos económicos, especialmente en el marco de un enfoque favorable al desarrollo sostenible que tenga en cuenta la ecología. Por consiguiente, dicha norma debe excluir las ecotaxas, con las que puede evitarse que este desarrollo adopte una dirección no deseable desde el punto de vista político. Los impuestos que falsean la competencia deben verse como equiparables a las ayudas estatales directas, pues el efecto que tienen sobre la competencia en el mercado interior es el mismo.

7.2.2. Si no se adoptan decisiones políticas, las condiciones de competencia, más duras como resultado de la integración, obligarán a reducir los impuestos y las cargas que afectan más directamente a las empresas. Algo no funciona cuando es el mercado el que impulsa una reducción del nivel impositivo y una redistribución del peso de los distintos tipos de impuestos. Las últimas reformas del impuesto de sociedades realizadas en los Estados miembros se han caracterizado en su totalidad por la disminución de los tipos impositivos: la media de la UE de 15 pasa de 32,42 % a 29,70 %. Si se desea llevar a cabo estos cambios, debe hacerse mediante una decisión de índole política, en la que la influencia de los sistemas fiscales de otros países no sea el factor decisivo.

7.3. La mayoría de los impuestos no tienen repercusiones directas o significativas para el mercado interior. Sí tienen importancia, obviamente, para el funcionamiento de los mercados nacionales. Por lo tanto, la necesidad de sistemas más parecidos sólo se justifica en relación con el funcionamiento del mercado interior.

7.4. El Tratado de Roma entiende, por este motivo, que los impuestos indirectos deben ser competencia de la UE, precisamente porque tienen repercusiones para el mercado interior. La Convención añadió cierto grado de competencia

por lo que se refiere al impuesto sobre sociedades. No obstante, se limita a hablar de la cooperación administrativa, el fraude fiscal y la evasión fiscal. Estas medidas son importantes, pero resultan demasiado limitadas para cubrir todos los posibles efectos del impuesto sobre sociedades en el mercado interior.

7.4.1. Cabe considerar como muy positivo que se mencionen tanto el funcionamiento del mercado interior como las medidas para combatir las distorsiones de la competencia. No obstante, la definición de «distorsiones de la competencia» resultará de gran importancia, y el debate entablado en el Grupo Primarolo puede servir de punto de partida.

7.4.2. Para determinar si el concepto de «cooperación administrativa» resulta adecuado es necesario que exista un acuerdo sobre su alcance. La expresión es aceptable si la idea es intentar aproximar las normas relativas a la recaudación y cobro de impuestos, el control fiscal, la configuración de los formularios y otros aspectos similares. Pero si sólo se trata de determinar en qué medida colaborar en relación con las personas que se mueven entre varios países o realizan transacciones en varios países por otros motivos, se trata de un concepto demasiado restringido.

7.4.3. El gran defecto de estos textos, además de sus formulaciones reductoras, es que no aportan un enfoque unitario para todos los impuestos que pueden tener repercusiones para el mercado interior y las condiciones de competencia. Aludimos, por una parte, a la imposición de los rendimientos del capital mobiliario, que tiene gran importancia para el desarrollo de un mercado financiero europeo común y para poder disponer fácilmente de capital de inversión en cada país. Por otra parte, hace falta una tributación para la protección del medio ambiente.

7.5. La UE debe tener competencias en todos los ámbitos con repercusiones para el mercado interior y las condiciones de competencia entre los Estados miembros. Es necesario que se incluyan todos los impuestos y tasas que tengan tales efectos, sin que haga falta recurrir al artículo que permite que, cuestión por cuestión, la UE decida, por unanimidad, tratar el asunto a nivel comunitario. Además de ampliar el ámbito de competencia, es necesario determinar a qué aspectos se aplicará (mercado interior y condiciones de competencia) y si las decisiones se adoptarán por mayoría cualificada o por unanimidad. A la hora de elegir un procedimiento decisorio, es necesario tener en cuenta que en una Unión con 25 Estados miembros será aún más difícil decidir por unanimidad.

## 8. Decisiones actualmente en vigor

8.1. A pesar de las deficiencias de las formulaciones del Tratado, en el curso de los últimos años se han abordado varias cuestiones fiscales de importancia, e incluso se han adoptado ciertas decisiones.

8.2. El 3 de junio de 2003, el Consejo de Ministros aprobó, tras catorce años de debate y numerosos compromisos, un paquete fiscal relativo a los impuestos sobre los intereses y las empresas. En realidad, más que el contenido mismo de la decisión, lo que puede criticarse es la manera en que ésta se tomó.

8.2.1. Por lo que se refiere al impuesto aplicable a los intereses, se decidió que cada país facilitara los datos relativos a los intereses del capital de ciudadanos de otro país a sus países respectivos, con el fin de que paguen impuestos allí. Los diez nuevos Estados miembros participan a partir de 2007. Se conceden exenciones a Luxemburgo, Bélgica y Austria, así como a los «paraísos fiscales» (Suiza, Mónaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar y las islas británicas del Canal), que gravarán con una retención en origen el ahorro de los nacionales de otros países y enviarán las tres cuartas partes a sus países respectivos. Todas las normas entrarán en vigor en 2005. En los países que se benefician de la exención, la retención en origen deberá ser del 15 %, y aumentar al 20 % en 2008 y al 35 % en 2011. Además, los Estados Unidos han prometido proporcionar los datos que se le soliciten.

8.2.2. Por lo que se refiere a la decisión relativa a la imposición de los intereses, puede decirse que se trata de una decisión de gran alcance, aunque sus repercusiones se ven limitadas por el hecho de que no se incluyen otros rendimientos del capital, como los dividendos en acciones, ni tampoco diferentes tipos de productos de seguros.

8.2.3. Asimismo, este paquete fiscal incluye normas relativas a los rendimientos procedentes del pago de regalías, a fin de evitar la doble imposición. Por lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas, el paquete incluye un código de conducta por el que los Estados miembros se comprometen a eliminar las 66 medidas que se precisan para evitar la competencia desleal. Sin embargo, esta parte del paquete fiscal no dice nada sobre los tipos aplicables al impuesto sobre sociedades. Por consiguiente, debe asumirse que, en su estado actual, el paquete fiscal está incompleto, sobre todo por lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas.

8.3. En los últimos años también ha habido un debate sobre los impuestos de carácter medioambiental y las ecotaxas. Según el artículo 175 (III-130), las decisiones relativas a las ecotaxas deberán adoptarse por unanimidad. Las propuestas presentadas a la Convención de introducir la mayoría cualificada para este artículo fueron rechazadas. La Comisión ha presentado muchas propuestas que todavía no han resultado en una decisión definitiva. Es el caso de las directivas relativas a la imposición sobre el gasóleo y los biocombustibles, respectivamente. El 27 de octubre de 2003, el Consejo de Ministros adoptó una decisión sobre la imposición de los productos energéticos, que entrará en vigor el 1 de enero de 2004 y reducirá las diferencias de imposición entre diferentes tipos de energía. Esta cuestión, que lleva diez años sobre el tablero, ha tenido que ser tratada por el Consejo Europeo en varias ocasiones.

8.3.1. Probablemente, la regla de la unanimidad es la razón por la que la Comisión no ha presentado oficialmente propuestas relativas a los envases, las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de los automóviles, los combustibles para aviones, etc. Tampoco existe propuesta alguna sobre la adecuación de la imposición de los productos según su grado de nocividad.

8.4. Entre tanto, la Comisión incluso ha presentado propuestas sobre la aproximación de las normas relativas a la reducción del IVA para determinados productos. Según la Comisión, en el mercado interior es posible aceptar una diferencia de diez unidades porcentuales (15 %-25 %), aunque las diferencias entre las exenciones al tipo general del IVA pueden resultar demasiado importantes, del orden del 0 % al 25 %<sup>(1)</sup>.

## 9. Mayoría cualificada y niveles mínimos

9.1. Todas las decisiones de la UE en materia fiscal se adoptan por unanimidad. La propuesta de la Convención ofrece una pequeña flexibilidad, aunque no incluye ni el cálculo de las bases impositivas ni los tipos impositivos. El CESE ya ha solicitado en varias ocasiones que se revise el requisito de la unanimidad para las cuestiones fiscales.

9.1.1. El requisito de unanimidad tiene por consecuencia no sólo que se adopten menos decisiones de las propuestas, sino también que el periodo de negociación hasta la obtención de la unanimidad puede ser extremadamente largo, como fue el caso con los rendimientos del ahorro. Además, este caso concreto proporciona un buen ejemplo de cómo se hace uso del requisito de unanimidad para imponer las ideas propias en otros ámbitos. Otro de sus efectos es que, cuando se requiere la aprobación por unanimidad, la Comisión prefiere ni siquiera presentar propuestas para las que se espera la oposición de algún país. Siempre es preferible que las decisiones cuenten con el apoyo de todos los Estados miembros, pero si el requisito de la unanimidad tiene por consecuencia que las decisiones se toman en el grupo de la zona euro o por medio de una cooperación reforzada, las desigualdades se perpetuarán.

9.1.2. El CESE considera que sólo hay un manera de solucionar este rompecabezas: Es necesario que la UE sea competente en este ámbito, y que además tenga la posibilidad de decidir por mayoría cualificada en materia fiscal en aquellos casos en que la posibilidad de que dispone un país de fijar sus impuestos dependa en gran medida de la actuación de los demás Estados miembros en un mercado interior de 25 países. Justamente por el hecho de que la política aplicada en un país afecta a los demás, es necesario utilizar los márgenes de maniobra que ofrece la CIG para ampliar el recurso a la mayoría cualificada en el ámbito de la política fiscal. Para algunos impuestos, la supuesta soberanía nacional no es más que una quimera, pues en la práctica es el mercado interior el que pone límites a las decisiones nacionales en materia fiscal. Si existe un derecho de decisión formal, pero no real, no puede decirse que haya auténtica soberanía.

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el COM(2003) 397 — DO C 32 de 5.2.2004.

9.2. Si las bases impositivas móviles resultan cada vez más difíciles de gravar, debido a que la competencia en el mercado interior impone una «armonización» a la baja de los tipos impositivos, el peso de la imposición fiscal recaerá sobre la población trabajadora. Con el tiempo, teniendo en cuenta un desarrollo demográfico como el que tenemos en vista, el peso de la imposición fiscal podrá ser insoportable. Por consiguiente, a medida que, debido a los cambios demográficos, la población que constituye la mano de obra y a cuyo cargo está el bienestar social vaya disminuyendo, la necesidad de disponer de sistemas fiscales claros y que los ciudadanos consideran justos irá en aumento.

9.3. En caso de que se establezcan normas sobre el recurso a la mayoría cualificada, debe delimitarse muy claramente a qué impuestos se aplican, pero no hay duda de que la fiscalidad de las empresas y los impuestos sobre el rendimiento del capital y las actividades nocivas para el medio ambiente deben contarse entre ellos. No se trata, de ninguna manera, de la posibilidad de decidir de manera general por mayoría cualificada en el ámbito fiscal, sino que, como propone la Convención, su utilización estará limitada a los impuestos que tienen repercusiones para el funcionamiento del mercado interior o que pueden distorsionar la competencia. La imposición de las rentas, el trabajo y, por ejemplo, los bienes inmuebles, seguirá siendo competencia de los Estados, y si se debate a nivel de la UE, las decisiones deberán adoptarse por unanimidad. No obstante, es difícil fijar límites claros. Hay impuestos, como el IVA y otros impuestos sobre productos, que en cierta medida repercuten en el mercado interior, aunque es difícil determinar hasta qué punto sus posibles efectos perturban la competencia en él.

9.4. Una de las dos limitaciones al uso de la mayoría cualificada consistirá en limitar los tipos de impuestos a que se aplique. La otra será que no se tratará de armonizar, sino sólo de establecer niveles mínimos. La posibilidad de cada país de fijar sus impuestos según su conveniencia sólo puede restringirse si algunos países reducen sus impuestos hasta niveles tan bajos que los demás se ven obligados a imitarlos por motivos de competencia. Si, una vez establecidos ciertos niveles mínimos, un país prefiere guardar un nivel impositivo más elevado, o incluso aumentar los impuestos, se trata de una cuestión de índole nacional. Una medida de este tipo sólo puede tener repercusiones —negativas desde el punto de vista de la competencia— para el país en cuestión.

## 10. Conclusiones

10.1. Las diferencias entre la política fiscal de los diferentes Estados miembros no se limitan a los tipos impositivos, sino que residen también en el cálculo de las bases impositivas y en la configuración misma de los sistemas fiscales. Por este motivo, las dificultades para hacer surgir una visión común en materia fiscal no radican sólo en las diferencias entre distintas opciones políticas.

10.2. Las modificaciones propuestas por la Convención sobre el futuro de Europa en materia de política fiscal implican que no sólo el mercado interior, sino también la distorsión de la competencia, podrán justificar la adopción de medidas comunitarias. La Convención propone que se pase a las decisiones por mayoría cualificada en materia de cooperación administrativa, fraude fiscal y evasión fiscal ilegal, y que ello se aplique, además de a los impuestos indirectos, también al impuesto sobre sociedades.

10.3. Cuando se compara la situación en los Estados miembros en relación con la carga fiscal sobre el trabajo, el capital y el consumo y con la utilización de ecotasas, la cuestión resulta compleja. Además, los datos relativos al impuesto sobre sociedades muestran que las variaciones de los ingresos fiscales pueden depender de la coyuntura económica, y no necesariamente de que se modifiquen las normas tributarias.

10.4. Los impuestos tienen por función principal la obtención de ingresos para financiar el sector público, pero también se utilizan para influir en la redistribución de la riqueza, en el mercado —por ejemplo, la utilización de productos nocivos— y la oferta de trabajo, así como para actuar sobre la coyuntura, como parte de la política económica.

10.5. Antes de pasar a decidir sobre los tipos impositivos, la política fiscal debería intentar armonizar las normas relativas al cálculo de los impuestos, las desgravaciones, etc., y ocuparse de la administración y eficacia de los sistemas fiscales. En muchas ocasiones, estas diferencias crean más problemas que las relativas a los tipos impositivos, especialmente a las PYME que tienen la intención de introducir sus productos en el mercado interior.

10.6. Al aumentar la integración económica entre los Estados miembros, las diferencias existentes entre los distintos sistemas fiscales adquieren mayor peso. A su vez, la integración significa un aumento de la competencia, lo que puede resultar en un aumento de la eficacia y el bienestar económico. Pero existe el riesgo de que, si no se consigue hacer frente a la competencia aumentando la productividad, se recurra a un empeoramiento del medio ambiente y de las condiciones sociales o a una disminución de los impuestos, para «proteger» así a las empresas sometidas a la competencia.

10.6.1. Es necesario eliminar las medidas que falsean la competencia, por ejemplo en el ámbito de la fiscalidad de las empresas. Por ello, hay que dar un impulso a la política fiscal y acelerar las decisiones, de modo que las condiciones de competencia sean más equitativas. Los impuestos que falsean la competencia tienen el mismo efecto para el mercado interior que las ayudas estatales directas.

10.6.2. La propuesta de la Convención de simplificar los procedimientos decisarios en materia de cooperación administrativa, así como los relativos a la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal ilegal sólo tiene sentido si se hace una interpretación amplia de la misma, que permita reducir las diferencias innecesarias entre los distintos sistemas fiscales para así mejorar el funcionamiento del mercado interior.

10.7. Tras catorce años de debates, se ha decidido ir introduciendo sucesivamente hasta 2011 un sistema más equitativo de imposición de los rendimientos del capital. Gracias a una decisión que se adoptará durante el otoño de 2003 podrán reducirse las diferencias relativas a la imposición de la energía, mientras que la mayoría de las cuestiones relacionadas con los impuestos medioambientales parecen encalladas en los mecanismos decisarios. Por lo que se refiere a los impuestos sobre sociedades, se ha empezado a trabajar con las normas más perjudiciales, aunque todavía queda mucho por hacer para obtener una normativa de mayor alcance.

10.8. Es necesario que la UE sea competente en este ámbito, y que además tenga la posibilidad de decidir por mayoría cualificada en aquellos casos en que la posibilidad de que

dispone un país de fijar sus impuestos dependa en gran medida de la actuación de los demás Estados miembros. Si no se pueden gravar las bases impositivas móviles aumentará la exacción fiscal de las bases fijas, lo que afectará básicamente a la población trabajadora.

10.8.1. El recurso a la mayoría cualificada debe limitarse a determinados impuestos, entre los que se encuentran la fiscalidad de las empresas y la imposición del capital mobiliario y de las actividades nocivas para el medio ambiente. Su utilización se aplicará a los impuestos que tienen repercusiones para el funcionamiento del mercado interior o que distorsionan la competencia, pero no a aquellas diferencias nacionales que no repercutan ni en el mercado ni en la competencia. Además de aplicarse únicamente a determinados impuestos, las decisiones por mayoría cualificada se limitarán a establecer niveles mínimos.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia — Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»**

(COM/2003) 104 final)

(2004/C 80/34)

El 3 de abril de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió solicitar el dictamen del Comité Económico y Social Europeo 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 21 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. Alleweldt).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Observación preliminar

1.1. El CESE comenzó a abordar ya en su momento y por iniciativa propia la cuestión de la futura organización de las relaciones con los países cuyas fronteras limitarán con las de la UE tras la inminente ampliación. A partir de mayo de 2004 se modificará el mapa geopolítico de Europa, lo que también lleva al CESE a reorientar sus relaciones exteriores. Es urgente buscar ya desde ahora fórmulas que eviten la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa y propicien la instauración de un espacio común para el desarrollo económico y el progreso social.

1.2. El CESE se considera partícipe activo de este proceso y se muestra deseoso de aportar su experiencia, adquirida a través de la cooperación con los actuales países candidatos, y sus relaciones específicas con las organizaciones asociadas de muchos países de Europa Central, Oriental y Meridional.

## 2. Prioridades del dictamen

2.1. En diciembre de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague no sólo dio luz verde a la ampliación a diez nuevos Estados, sino que, asimismo, instó a fortalecer las relaciones con los vecinos al Este y al Sur de la UE ampliada. Las señales anteriores, centradas en los vecinos del Este y en Rusia, dieron paso a una estrategia general que engloba a todos los futuros países vecinos<sup>(1)</sup>.

2.2. En su Comunicación de 11 de marzo de 2003, la Comisión Europea abordó esta cuestión y definió, asimismo, varios grupos de países, al tiempo que establecía prioridades propias: centrar todos sus esfuerzos en los vecinos del Este y en los países del Sur del Mediterráneo. Quedan expresamente excluidos los Balcanes occidentales, así como Rumanía, Bulgaria y Turquía.

(1) La estrategia engloba a los países del sur del Mediterráneo, los NEI occidentales y Rusia.

2.3. Las relaciones con los cinco países vecinos del Este y del Sur de Europa<sup>(2)</sup> quedaron delimitadas en la Cumbre de Zagreb (24.11.2000) y en la de Salónica (21.6.2003), así como en virtud del Pacto de Estabilidad y de la estrategia de asociación acordada. Actualmente, a instancias de la Presidencia italiana, el CESE está elaborando un dictamen sobre este asunto<sup>(3)</sup>.

2.4. Teniendo en cuenta el enfoque más amplio de la Comisión Europea, el CESE se centra en los puntos esenciales previstos originalmente en la propuesta de iniciativa, a saber, los tres «vecinos del Este»: Ucrania, Bielorrusia y la República de Moldavia. En comparación con el resto de los países vecinos, éstos hasta el momento apenas han sido tomados en cuenta a la hora de debatir cuestiones relativas a la estrategia y cooperación transnacionales. Asimismo, el CESE no ha definido de forma explícita su posición y sus perspectivas respecto a estos países<sup>(4)</sup>.

2.5. Los países de la Cuenca Mediterránea reciben desde hace años la debida consideración política a través del Proceso de Barcelona y el instrumento financiero específico MEDA. El CESE, por su parte, coopera con regularidad en este ámbito: La Conferencia Interministerial Euromediterránea de Barcelona (1995) le atribuyó el mandato de coordinar la labor de los Consejos Económicos y Sociales (e instituciones similares), tarea que el CESE ha cumplido y continúa cumpliendo con la organización, todos los años, de una Conferencia Euromediterránea, la elaboración de contribuciones temáticas y el mantenimiento de relaciones bilaterales con las organizaciones y sindicatos de la región. El CESE también ha apoyado en la Comisión la realización de proyectos en el marco de MEDA. Por consiguiente, en el presente Dictamen no se tratará pormenorizadamente la estrategia euromediterránea, para la cual habrá que remitirse a otros documentos y actividades específicos.

(2) Croacia, Bosnia y Hercegovina, Serbia y Montenegro, Macedonia (FYROM), Albania.

(3) REX/153 Grupo de estudio «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales».

(4) No obstante, estas cuestiones se abordan en el marco de otros trabajos, como, por ejemplo, en las relaciones con Rusia, el debate sobre la dimensión septentrional o la cooperación en relación con los corredores paneuropeos, esto último desde principios de la década de los noventa.

2.6. La Comunicación de la Comisión presta poca atención al papel de la Federación de Rusia. Los tres países del sur del Cáucaso (Georgia, Armenia y Azerbaiyán), que en 2007 pasarán a ser vecinos de la UE ampliada por la costa oriental del mar Negro, se tendrán en cuenta, a instancias del Consejo de junio de 2003, en la próxima etapa.

### **3. Principios de la estrategia de la Comisión sobre la política de vecindad**

3.1. La política de vecindad de la UE tiene como objetivo principal «crear un espacio de valores comunes, a saber, paz, libertad y prosperidad» y ofrecer la posibilidad de incrementar el potencial económico, social y político de Europa. Como contrapartida a las reformas políticas y económicas, se ofrece a los países candidatos la perspectiva de una mejor participación en el mercado interior (<sup>1</sup>), basada en el modelo del espacio económico europeo. Para los países vecinos del Este, los acuerdos de libre comercio y de cooperación, tal y como existen actualmente para los países de la Cuenca Mediterránea, serían algo novedoso.

3.2. El interés indiscutible de la UE es la seguridad de las fronteras exteriores. Así, por ejemplo, los nuevos vecinos tendrán la obligación de cooperar en la lucha contra la inmigración ilegal y, para ello, suscribir acuerdos de readmisión. Se incrementará la cooperación en materia de asuntos de justicia e interior y en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción. A cambio, se mejorará el tráfico fronterizo y se lo hará más fluido mediante acuerdos relativos a las disposiciones locales en materia de visado.

3.3. No será necesario ampliar las disposiciones actuales de los Tratados relativas a los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC), sino que se deberán agotar por completo todas sus posibilidades. Con arreglo a estas disposiciones básicas se deberán elaborar planes de acción específicos para cada país o región a fin de poder desarrollar en pasos concretos la cooperación en materia de reformas y acceso al mercado interior de la UE. Queda excluida de forma explícita la cuestión de las perspectivas de adhesión, es decir, ni se afirma ni se descarta nada. Cabe tener en cuenta al respecto el artículo 49 del TCE, o, en el proyecto de Constitución Europea, el apartado 2 del artículo 1, según el cual la Unión está abierta a todos los Estados europeos «... que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común».

### **4. Resultados de los viajes de estudio a la República de Moldavia, Ucrania y Bielorrusia**

4.1. Estos planteamientos relativos a la política de vecindad de la UE se debatieron con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios políticos de la República de Moldavia, Ucrania y Bielorrusia. En la evaluación del CESE se incluirán sus expectativas con respecto a las relaciones con la UE, sus preocupaciones sobre la aparición de

nuevas fronteras, así como las particularidades de cada uno de ellos (<sup>2</sup>).

#### *4.2. Descripción sucinta de los países*

4.2.1. Tras pertenecer en la Edad Media al Imperio polaco-lituano, después al Imperio zarista, Bielorrusia se convirtió en una «República Socialista Soviética», y el 26 de agosto de 1991 proclamó su independencia como República, aunque mantiene estrechas relaciones con Rusia, país con el que lleva negociando desde hace tiempo un Tratado de Unión. Bielorrusia forma parte de la OSCE. Su estatus de invitada en el Consejo de Europa está suspendido desde 1997 por violación de los estatutos. Desde entonces, la UE y numerosos Estados miembros han restringido fuertemente o interrumpido sus relaciones diplomáticas con este país.

4.2.2. Ucrania también perteneció en parte al Imperio polaco-lituano; una parte de la República nacional ucraniana existente a principios del siglo XX fue miembro fundador de la Unión Soviética. A partir de 1945 se le añadieron algunas regiones de Galitzia, zonas de Eslovaquia oriental, la Bucovina septentrional, y Crimea en 1954. Ucrania proclamó su independencia el 24 de agosto de 1991. Es miembro de las Naciones Unidas y participa en las actividades de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Desde 1995 es miembro del Consejo de Europa. Aún no forma parte de la OMC.

4.2.3. El «Principado de Moldavia», fue anexionado en 1812 por la Rusia zarista con la denominación de «Besarabia». La República de Moldavia es una república independiente desde el 27 de agosto de 1991. En 1994, la mayoría de la población se pronunció en contra de una anexión a Rumanía. Desde 1991 la región oriental, Transdniestria, que limita con Ucrania, reivindica su derecho a la autonomía, bajo la influencia del antiguo general soviético Smirnov, y representa de hecho una división del país. La República de Moldavia es miembro de la OMC y participa en el pacto de estabilidad de Europa del Sudeste.

#### *4.3. Valoración global de la política de vecindad de la UE*

4.3.1. Las críticas más duras vertidas contra la política de vecindad de la Comisión Europea proceden de Ucrania. La vocación europeísta de Ucrania se ha traducido en un impulso para las reformas, que afecta a todos los estratos sociales, aun cuando no siempre se tenga la misma concepción de la situación. La mayoría de los representantes ucranianos pidió un mayor reconocimiento en tanto que país europeo y principal socio estratégico de una UE ampliada. Las perspectivas ofrecidas les resultaron decepcionantes y poco claras, ya que se evitaba toda alusión a una eventual adhesión a la UE. No obstante, la iniciativa de la UE se asumió rápidamente de modo positivo y se han aprovechado intensamente las oportunidades que ofrece.

(<sup>1</sup>) Es decir, participación en las denominadas «cuatro libertades» (mercancías, capitales, personas y servicios).

(<sup>2</sup>) Las conversaciones estuvieron a cargo de una pequeña delegación del Grupo de estudio que viajó a Chisinau (República de Moldavia), Kiev (Ucrania) y Minsk (Bielorrusia) del 5 al 12 de julio de 2003.

4.3.2. Para la República de Moldavia, el acercamiento a la UE representa también una estrategia de supervivencia; una fórmula más interesante para la plena integración en el proceso de asociación para los países del sudeste europeo. A modo de autocrítica, se reconoce que no se han explotado al máximo las posibilidades que ofrece el Acuerdo de Colaboración y Cooperación. La República de Moldavia desea contar con una auténtica posibilidad de elección o un mejor equilibrio en las relaciones de dependencia con sus poderosos vecinos.

4.3.3. En Bielorrusia aún no han decidido si optar por orientarse hacia la UE o hacia la Federación de Rusia. La manipulación populista que el Presidente bielorruso hace de las perspectivas de unión con Rusia ha afectado a muchos ámbitos de la vida cotidiana. La política de distanciamiento de la UE se encuentra en un callejón sin salida y esta deficitaria coyuntura dificulta el acercamiento de los valores y principios de la UE a la población. Según un experto, sería un error identificar Bielorrusia con el Presidente Lukashenko. En estos últimos tiempos, se observa un aumento creciente de los conflictos en relación con la Federación de Rusia.

#### 4.4. Expectativas con respecto a las consecuencias económicas

4.4.1. La economía ucraniana registra una elevada tasa de crecimiento (9,1 % en 2001) y una espectacular caída de la tasa de inflación (del 28,2 en 2000 al 1,2 % en 2001). El país ofrece asimismo un buen potencial, en particular en cuanto a materias primas y suelo cultivable, así como a población cualificada y formada. Los representantes ucranianos expresaron su preocupación por el hecho de que la inminente ampliación de la UE hacia el Este les pudiera reportar más desventajas que beneficios, ya que, al menos durante cierto tiempo, las relaciones comerciales con los actuales países candidatos se verán perjudicadas sensiblemente. Los nuevos obstáculos arancelarios y no arancelarios y el Acuerdo de Schengen, con sus estrictos controles fronterizos y obligaciones de visado, han limitado considerablemente la libre circulación —muy amplia— de personas y mercancías con los países vecinos colindantes.

4.4.2. La República de Moldavia sigue dependiendo aún económicamente de la Federación de Rusia pese a su independencia de este país: el 98 % del consumo de gas natural procede de Rusia y, ante la falta de recursos económicos, se paga mediante la venta de acciones en las empresas (públicas). Asimismo, las inversiones extranjeras son actualmente muy reducidas. Moldavia se ha convertido en uno de los países más pobres de Europa debido a su bajo crecimiento y a su elevada tasa de inflación: más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de la pobreza con dos dólares diarios. Según las estimaciones, el 70 % de la creación de riqueza económica se debe a la economía sumergida. La mayoría de los interlocutores moldavos expresó su temor por el hecho de que la ampliación de la UE pudiera acarrear nuevos problemas, en particular en lo que se refiere a la adhesión de Rumanía, que complicaría las importantes relaciones económicas entre los dos países.

4.4.3. La situación económica en Bielorrusia está empeorando de forma alarmante: antes de 1991, el país era conside-

rado «el taller de montaje de la Unión Soviética», en particular en materia de equipos de defensa y fabricación de instrumentos de precisión, y su nivel de vida era, en comparación, elevado. La política económica del régimen en el poder, que rechazaba cualquier tipo de modernización occidental, desembocó en un estancamiento crítico de las inversiones. El 80 % de las instalaciones industriales ha sido prácticamente amortizado, según un experto de Minsk, y, no obstante, no es posible sacar el máximo rendimiento de los recursos disponibles y de la situación geoestratégica (país de tránsito de los suministros de gas natural ruso hacia occidente y de exportación de armamento hacia el Este). Las relaciones comerciales y económicas con los Estados miembros de la UE se encuentran bajo mínimos, de modo que la ampliación de las fronteras exteriores de la UE afectará en particular, desde el punto de vista económico, a las regiones fronterizas y la coyuntura global apenas se verá modificada.

#### 4.5. Seguridad de las fronteras e inmigración ilegal

4.5.1. «¿Cuál es nuestro interés al asegurar las fronteras exteriores de la UE?» Esta frase simboliza uno de los puntos principales de la política comunitaria. El problema de las fronteras debe abordarse de forma sensata e inteligente.

4.5.2. El principal problema es el crecimiento desmesurado de la emigración, normalmente de jóvenes cualificados. Según las estimaciones, actualmente más de cinco millones de ucranianos viven y trabajan en el extranjero de forma ilegal, con frecuencia camuflados como turistas, particularmente en la Federación de Rusia; dentro de la UE se concentran en Italia y Portugal. Estos ucranianos del extranjero envían anualmente mil millones de euros a sus familias en su país natal. En el caso de Bielorrusia y Moldavia, el escenario es análogo. Urge aclarar la situación y el futuro de estos «ilegales». Este problema no se soluciona con acuerdos de readmisión.

4.5.3. De considerable magnitud y sencillamente inaceptable es el problema de la trata de seres humanos y la prostitución, incluido el abuso de menores explotados a nivel transfronterizo. La labor de investigación transfronteriza y la protección de las víctimas deben ser prioritarias para la UE.

4.5.4. La seguridad de las fronteras en virtud del Acuerdo de Schengen debería garantizarse de la manera menos perjudicial posible para el tráfico fronterizo menor, así como para las relaciones económicas y la libre circulación en general. Por otra parte, se plantea el problema de la violencia y el rechazo de los emigrantes procedentes de terceros países, que son detenidos en las nuevas fronteras exteriores de la UE debido a la mayor severidad de los controles, y cuya protección plantea un problema humanitario.

#### 4.6. Trabajo de las organizaciones de la sociedad civil<sup>(1)</sup> y sus expectativas respecto a las relaciones con la UE

4.6.1. En los tres países existe una extensa red de organizaciones de la sociedad civil, en mayor número en Ucrania, país en el que, según los cálculos, existen en activo más de 20 000 organizaciones a escala local, regional y nacional en diversos ámbitos. Sólo en Bielorrusia se calcula que existen unas 3 000, de las que 2 000 se encuentran formalmente registradas. En cualquier caso, las cifras por sí solas no revelan gran cosa sobre la importancia y la autonomía, así como sobre los derechos de estas organizaciones. Sólo algunas están en condiciones de financiarse por medio de las cotizaciones de sus afiliados. No obstante, en cada país hay una serie de interlocutores que hay que tomar en serio<sup>(2)</sup>.

4.6.2. Las organizaciones de los interlocutores sociales presentan los rasgos característicos que podían reconocerse en los actuales países en vías de adhesión y que, aún hoy en día, son visibles de ellos. En Bielorrusia, no obstante, la mayoría de los antiguos sindicatos estatales ahora reformados está controlada por la administración presidencial y ha dejado de ser independiente. Las asociaciones de empresas privadas están más bien poco desarrolladas y cuentan con rudimentarias estructuras de trabajo por sectores. Las cámaras de comercio e industria se muestran muy activas y, en ocasiones, se consideran una prolongación indispensable de las relaciones económicas con el exterior. La cooperación entre organizaciones es moderadamente buena.

4.6.3. Todos los interlocutores eran conscientes de la importancia y necesidad de organizar un intercambio de experiencias prácticas con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones de la UE. La necesidad de información era enorme y de muy diversa índole: desde formas de asociación, contactos económicos, información básica para empresas, estructuras de diálogo y negociación hasta temas como política en materia de juventud, política del consumidor, aprendizaje electrónico y muchas otras cuestiones.

4.6.4. El desconocimiento sobre el CESE estaba bastante extendido y su trabajo y la posibilidad de iniciar contactos con esta institución despertaron gran interés. Se acogió con agrado el hecho de poder establecer relaciones regulares con el CESE, en particular porque el marco institucional y la cooperación de todos los agentes de la sociedad civil en una agrupación a escala europea permite un acceso más fácil.

#### 4.7. La política de ayudas de la UE

4.7.1. Los puntos de vista sobre las experiencias con la política de ayudas de la UE, especialmente Tacis, estaban divididos y eran en parte muy críticos, en particular en lo que respecta a los trámites burocráticos para la aprobación de los proyectos. Asimismo, se expresó el deseo de recibir más

recursos para la creación de infraestructuras y el fortalecimiento de las propias organizaciones («institution building»), y no sólo de sus relaciones con el gobierno, sino también una mayor cooperación transfronteriza, en particular con las administraciones locales y regionales. Otros elementos objeto de críticas fueron la «falta de sostenibilidad», debido asimismo a la escasa duración de los programas de ayudas o, en el caso particular de Ucrania, la falta de una ayuda más específica, similar al Programa Phare.

4.7.2. Por otra parte, los representantes de la sociedad civil han mostrado un gran interés en seguir estableciendo contactos (como se ha fomentado a través de TAIEX para los países candidatos), intercambiar experiencias con regularidad (como se promueve con el instrumento Twinning) e «integrarse en las estructuras europeas de diálogo». Todos estos aspectos se abordan de forma pormenorizada en el capítulo «Recomendaciones».

### 5. Observaciones particulares del CESE

#### 5.1. Acceso al mercado interior y reformas

La propuesta de la Comisión de reforzar la cooperación económica y social, así como los esfuerzos para establecer una base uniforme para todos los Estados vecinos, son aspectos positivos, al igual que la estrategia encaminada a obtener con rapidez resultados concretos por medio de planes de acción anuales. No obstante, en sí esto no tiene mucho que ver con la transmisión de los valores europeos y con una verdadera aproximación al modelo de sociedad de la UE. De las actuales negociaciones de adhesión, la conclusión que debería haberse extraído es más bien que la dimensión social y democrática es inherente a una política de integración. Hay razones de peso en favor de que se aplique con más visión de futuro el principio de condicionalidad. Por una parte, las perspectivas de acceso al mercado tienen una influencia limitada en las reformas internas; por otra parte, puede ser muy conveniente, en caso de que se incumplan las condiciones, no suspender completamente las actividades, sino apoyar los esfuerzos de reforma.

#### 5.2. La opción de un espacio económico europeo

5.2.1. La opción que plantea la Comunicación de un espacio económico común europeo similar al actual EEE no es un modelo apropiado para la política de vecindad de la UE. El EEE se caracteriza por la plena asunción de las normas del mercado interior y la capacidad de supervisarlas y, al mismo tiempo, por la escasa influencia que se ejerce en las decisiones políticas de la UE. Los países que actualmente componen el EEE cuentan con sistemas económicos competitivos y sistemas políticos y sociales estables, y deciden voluntariamente no participar en dichas decisiones. Para los países del Este, la opción del EEE es una ilusión: si cumplieran las condiciones previas, podrían convertirse en Estados miembros. Pero si no cumplen dichas condiciones, el acceso al mercado interior es parcial, o perjudicial para sus economías, y el riesgo de *dumping* social y de distorsión de la competencia es enorme.

(1) Debería proporcionarse una descripción detallada de las organizaciones de la sociedad civil en preparación del coloquio mencionado en 7.2.4.

(2) Durante el viaje de estudio se produjeron evidentes comportamientos represivos contra la organización central de las ONG en Bielorrusia, que actúa como centro de recursos para otras organizaciones del ámbito rural.

5.2.2. La estructura de producción y las condiciones comerciales de estos tres países no permiten hoy una orientación unilateral hacia el mercado de la UE. Para determinados productos, como los agrícolas o la energía, Rusia resulta imprescindible. Por tanto, estos países están objetivamente obligados a actuar a dos bandas y a encontrar su propio equilibrio entre los socios comerciales. Lo que por ahora es incierto es en qué medida la creación de un espacio económico común entre la Federación de Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, conforme al Acuerdo de Yalta del 19 de septiembre, podría entrar en conflicto con un acercamiento a la UE.

### 5.3. Adhesión: sí o no

Es ilusorio imaginar que podrá evitarse la cuestión de la adhesión a la UE. Todo intento de encontrar una definición del concepto de «vecindad» que no haga una sola mención a una eventual adhesión se ha revelado como provocación, más que contribución a una clarificación. Sería mejor dar muestras de franqueza en este ámbito. Aunque la UE en primer lugar debe asimilar la presente ampliación, ello es compatible con el compromiso de que la puerta en principio está abierta a todos (véase 3.3). Así se ofrece a estos países un papel reforzado en la integración europea y esto constituye un fuerte impulso para las reformas. La evolución en los próximos años será decisiva para esta cuestión fundamental.

### 5.4. La dimensión oriental

En el debate sobre la política de vecindad de la UE, Polonia se ha creado un nombre al aportar un nuevo enfoque a la política exterior de la UE. Su proyecto de una «dimensión oriental» incluye a Bielorrusia, Ucrania y la Federación de Rusia y exige fundamentalmente abordar con determinación los problemas actuales de la nueva delimitación de fronteras y colaborar más estrechamente con estos Estados. En este sentido, la expresión «dimensión oriental» designa ante todo una invitación a que la política exterior de la UE dé prioridad a este aspecto. Pese a que los puntos de partida son similares, hay razones de peso en favor de que las relaciones con estos países se desarrolle de modo individual.

## 6. Recomendaciones para los países

### 6.1. Recomendaciones especiales para Ucrania

6.1.1. Ucrania es, probablemente, el país que más se verá afectado por la ampliación al Este y, al mismo tiempo, el más desarrollado de todos los vecinos del Este de Europa. Asimismo, Ucrania será capaz de desempeñar plenamente el papel que le corresponde de fuerza motriz de la región oriental colindante con la UE si se dan nuevos pasos en pro de un Estado de Derecho independiente y de una democracia parlamentaria. En este proceso es decisivo llevar a cabo reformas económicas radicales, así como una aproximación a las normas y estándares de la UE. Deben solucionarse con la mayor rapidez posible los problemas que aún subsisten —en opinión de la Comisión Europea, de carácter más bien técnico—, que siguen impidiendo que se reconozca a Ucrania el estatus de economía de mercado y el ingreso en la OMC.

6.1.2. El CESE acoge favorablemente los planes para acelerar la formulación del plan de acción de 2004, tanto por parte ucraniana como por parte de la UE, y aboga por la transparencia y la consulta a las organizaciones de la sociedad civil ucraniana. El CESE apoya las recomendaciones del PE de revalorizar las relaciones con Ucrania. Esto debería incluir también los preparativos para estrechar las relaciones comerciales y poner a prueba el tráfico fronterizo con exención de visado entre la UE ampliada y Ucrania.

6.1.3. La UE debería hacerse cargo de los elementos procedentes del Programa Phare transferibles a Ucrania a fin de contribuir a acelerar el proceso de transformación.

Debería prestarse especial atención a la eurorregión de los Cárpatos (Ucrania occidental) y a la mejora de la cooperación interregional transfronteriza gracias a las posibilidades que ofrece la iniciativa comunitaria Interreg.

### 6.2. Recomendaciones especiales para la República de Moldavia

6.2.1. La solución del conflicto de Transdnestria, que en la práctica supone una división del país, constituye una condición previa para nuevos proyectos de desarrollo en el ámbito político y económico. La UE debería reforzar su compromiso a favor de una solución rápida del conflicto y fomentar una integración progresiva.

6.2.2. Al igual que en Ucrania, en la República de Moldavia es urgente y necesario llevar a cabo reformas políticas y económicas. La corrupción derivada de la situación de pobreza ahoga a menudo cualquier iniciativa de inversión. A pesar de contar con una elevada cuota de ayuda por habitante, muy poco cambia desde el punto de vista estructural y en relación con las condiciones marco de índole política.

6.2.3. Se debería prestar más atención a la promoción de las organizaciones de la sociedad civil, ya que éstas pueden contribuir significativamente a la solución de los problemas arriba mencionados, especialmente en la lucha contra la corrupción.

### 6.3. Recomendaciones especiales para la República de Bielorrusia

6.3.1. El plan de acción de la Comisión Europea en la futura política de vecindad con respecto a Bielorrusia debería fijar como especial prioridad el libre acceso a la información y el apoyo a los medios de comunicación independientes.

6.3.2. La UE debería convertir lo antes posible en una delegación independiente la filial con sede en Minsk de su delegación en Kiev, que en las condiciones actuales presta unos servicios excelentes en calidad de oficina para la aplicación de la asistencia técnica. Asimismo, convendría incrementar los esfuerzos para prensa e información al público con vistas a las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales.

6.3.3. La promoción de estructuras democráticas y organizaciones de la sociedad civil requiere contar con experiencia y contactos en el país. En particular, en el caso de Bielorrusia, los proyectos en ciernes de Tacis que tengan esta finalidad no deberían poder iniciarse sin un acuerdo previo de las partes interesadas. La restricción de las relaciones entre la UE y Bielorrusia ha originado grandes lagunas en este sentido, en el terreno de la comunicación y la comprensión mutua.

6.3.4. El CESE acoge favorablemente el establecimiento de procedimientos más estrictos contra las violaciones de los derechos humanos en Bielorrusia, tanto mediante el sistema de las preferencias generalizadas por parte de la UE como mediante la iniciación de un procedimiento (misión de investigación) por parte de la OIT.

## 7. Recomendaciones para el conjunto de los países

### 7.1. Recomendaciones a la CE, al Consejo y al PE

7.1.1. El CESE acoge favorablemente las declaraciones de la Comisión Europea de julio de 2003 en las que confirmó su intención de «volver a evaluar las relaciones políticas y económicas con los vecinos del Este y el Sur de la UE ampliada» y de incrementar las ofertas de cooperación, no sólo en el ámbito económico, sino también en materia de política interior y de aproximación de las legislaciones. En lo que respecta a facilitar el acceso al mercado interior de la UE, el CESE recomienda la definición de una estrategia proactiva, respaldada por la adaptación a las normas técnicas, la integración de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones, combinada con el apoyo a la adaptación de estos países a las condiciones jurídicas y administrativas que enmarcan la actividad empresarial, como, por ejemplo, los «derechos de propiedad intelectual», las «normas de origen» o la definición de competencias en la administración pública.

7.1.2. Las propuestas de organización interna en la Comisión Europea para aplicar estos objetivos resultan menos convincentes. La cooperación entre las distintas direcciones generales sólo tiene sentido si se definen de forma clara y consistente la responsabilidad política y la libertad de acción. Bajo el lema «Una Europa más amplia» se subsumen Estados africanos y europeos. El CESE recomienda establecer una línea divisoria entre las regiones «vecinos del Este» y «Sur del Mediterráneo», a fin de tener en cuenta debidamente las particularidades de estos países, y, en especial, los objetivos ya fijados de la estrategia euromediterránea.

7.1.3. Como tareas prioritarias el CESE recomienda una serie de proyectos concretos en los siguientes ámbitos:

- prioridad para la creación de organizaciones de la sociedad civil independientes y el diálogo civil; refuerzo del papel de los interlocutores sociales y del diálogo social, especialmente en el nivel de las empresas;

- medidas de apoyo al desarrollo de reformas y de saneamiento en la economía de mercado y las empresas, así como de relaciones comerciales preferenciales e instrumentos de fomento y protección de las inversiones;
- adopción de normativas más próximas a las necesidades del ciudadano para facilitar la libre circulación de personas en las nuevas fronteras exteriores de la UE, que obstaculicen lo menos posible las relaciones entre los «nuevos vecinos» y los nuevos Estados miembros de la UE. Es fundamental evitar que se creen nuevos muros<sup>(1)</sup>;
- fomento de la cooperación transfronteriza en la lucha contra la trata de seres humanos y la delincuencia internacional;
- lucha contra la corrupción, que constituye asimismo un obstáculo fundamental para las inversiones extranjeras directas, contando a tal efecto con el apoyo indispensable de organizaciones independientes de la sociedad civil;
- soluciones provisionales al problema de los emigrantes ilegales que proceden de estos países y residen en la UE<sup>(2)</sup>;
- estrategias comunes para luchar contra las enfermedades infecciosas (VIH, tuberculosis);
- proyectos de cooperación en materia de medio ambiente;
- proyectos de fomento de los intercambios culturales, científicos y educativos y la apertura de agencias de la UE a los países vecinos interesados<sup>(3)</sup>;
- refuerzo de la política de información de la UE mediante la apertura de Centros Europeos de Información y apoyo al trabajo de los medios de comunicación libres, especialmente mediante programas de intercambio para periodistas;
- intensificación, como medida complementaria, de la elaboración de informes sobre los países en la UE;
- establecimiento de programas de cooperación transfronterizos entre los países candidatos y los «nuevos vecinos», especialmente en el ámbito de la educación y la formación, así como cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

<sup>(1)</sup> Por ejemplo, mediante un visado de estancia de larga duración con la posibilidad de pagar o no una tasa simbólica; las experiencias del régimen fronterizo ruso-mongol muestran que se adapta muy bien a una frontera tipo Schengen. En el tráfico fronterizo entre Polonia y Ucrania, entre Hungría y Ucrania, así como Kaliningrado, se han establecido recientemente visados gratuitos. Entretanto, la Comisión ha presentado también una propuesta sobre el tráfico fronterizo menor que apunta en la dirección correcta.

<sup>(2)</sup> Entre Ucrania y Portugal se ha firmado hace poco un acuerdo sobre la estancia de trabajadores ucranianos durante un periodo de tiempo limitado. Portugal y Grecia también han acordado entretanto cuotas de inmigración a nivel bilateral con Ucrania.

<sup>(3)</sup> La Fundación Europea de Formación de Turín incluye a los tres países desde su fundación, a mediados de los años noventa.

7.1.4. La Comisión se propone adoptar a partir de 2007 un nuevo instrumento financiero para la política de vecindad. Para ello es preciso superar las prácticas actuales del programa Tacis, demasiado burocráticas y alejadas de las necesidades reales de las sociedades de los países afectados. El Comité sugiere, por una parte, fomentar proyectos precisos (infraestructuras, medio ambiente, educación) y, por otra, favorecer la creación de organizaciones independientes de la sociedad civil y reforzar su cooperación con los interlocutores de la UE. Los proyectos de cooperación deberían centrarse en particular en aspectos tales como el desarrollo del espíritu empresarial y de la innovación, transparencia de la vida económica y lucha contra la corrupción, fomento del diálogo social, lucha contra todas las formas de discriminación, igualdad entre mujeres y hombres, fortalecimiento de los poderes locales, protección del medio ambiente y valorización del patrimonio y de la diversidad cultural.

7.1.5. El CESE recomienda vincular los planes de acción nacionales y los proyectos de política de vecindad en la revisión anual de los planes de acción. De este modo, sería posible vincular las ayudas financieras a la elaboración de un programa de reformas a medio plazo. La presentación de informes de progreso anuales aseguraría una mayor transparencia y control de los avances realizados. También podrían ser objeto de consulta en estos países, y no sólo en las respectivas agrupaciones y comités mixtos con la UE. No obstante, este enfoque presupone una relación de confianza y que no sea la UE la que cumpla de forma unilateral los objetivos de la política de vecindad.

## 7.2. Recomendaciones para el seguimiento de los trabajos del CESE

7.2.1. El «diálogo estructurado» que el CESE mantiene desde hace años con las organizaciones asociadas de los países en vías de adhesión, con determinadas zonas (ACP, Mercosur) o a nivel bilateral (China, India) arroja resultados positivos. Este instrumento debería emplearse igualmente con los tres países vecinos del Este con la fórmula de los «comités de enlace». De este modo se podría actuar inmediatamente y preparar a más largo plazo la creación de Comités Consultivos Mixtos (CCM), que en principio podrían inscribirse en el marco del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) existente.

7.2.2. A fin de atenuar el evidente déficit de información en este ámbito, convendría familiarizar específicamente a este tipo de usuarios con el acceso a los documentos del CESE y a las publicaciones disponibles en Internet. Conviene prestar atención especial a las asociaciones de protección del medio ambiente y de los consumidores, que hasta ahora han tenido pocas posibilidades de desarrollarse con libertad.

7.2.3. En cuanto a los contenidos, junto al desarrollo de organizaciones fuertes y de un diálogo social y civil efectivo, el CESE debería centrarse en el tema de la inmigración ilegal, sobre el cual ya formuló importantes propuestas en junio de 2001<sup>(1)</sup>.

7.2.4. El desarrollo de contactos más estrechos entre el CESE y las organizaciones de la sociedad civil de los países vecinos del Este es una tarea a largo plazo, que se verá considerablemente enriquecida por los nuevos Estados miembros, con los conocimientos y contactos que aporten a una estrategia a escala de la Unión. Como punto de partida sería recomendable la organización de un coloquio en el CESE, siguiendo el modelo de las conferencias con los países en vías de adhesión, en presencia de representantes de la Federación de Rusia, a fin de adquirir nuevas ideas sobre el desarrollo futuro de las relaciones con la UE. Este coloquio debería celebrarse en Bruselas, a ser posible en otoño de 2004.

7.2.5. El CESE y el PE deberían cooperar más estrechamente en la medida de lo posible e impulsar el intercambio de experiencias entre los respectivos comités de enlace.

7.2.6. Las próximas medidas que deben tomar la Comisión y el Consejo tendrán que ver sobre todo con la adopción de planes de acción concretos. El CESE puede aportar una importante contribución en este terreno y, por consiguiente, debería participar en ellos.

7.2.7. En su calidad de institución representante de la sociedad civil organizada de la UE, el CESE debería instar a las organizaciones nacionales de la Unión a fomentar los contactos con la sociedad civil de los países en cuestión, a fin de reforzar el desarrollo democrático y social.

## 7.3. Otras recomendaciones

7.3.1. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa y las Naciones Unidas realizan un importante trabajo en los respectivos países. La UE debería orientar sus actividades en este sentido.

7.3.2. Los países vecinos de la UE ampliada se aproximarán con tanta mayor rapidez a la media de la UE cuanto mayores sean las inversiones privadas y los créditos a largo plazo de que puedan disfrutar. Por consiguiente, estos países deberían tener acceso inmediato a los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como a las posibilidades que ofrece el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

7.3.3. La UE debería constituir un contrapeso más sólido a la política del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, mostrando vías para efectuar reformas sociales equilibradas, en particular apoyando las reformas de los sistemas de seguridad social. En contrapartida, el Banco Mundial y el FMI deberían comprometerse en igual medida a reforzar las organizaciones de interlocutores sociales y de la sociedad civil. Esto debería realizarse en estrecha colaboración con el CESE, otras instituciones de la UE y la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>(1)</sup> DO C 260 de 17.9.2001, p. 104.

## 8. El papel de la Federación de Rusia

8.1. El futuro de Bielorrusia, Ucrania y la República de Moldavia está sumamente condicionado por su relación con la Federación de Rusia. Por estas razones —y también por otras consideraciones básicas que tienen que ver con la importancia de este país— la UE debería estar interesada en mantener una estrecha cooperación y en seguir desarrollando las relaciones con la Federación de Rusia. El CESE debería tener esto en cuenta también en sus trabajos y reforzar los contactos con las organizaciones de este país.

8.2. Sobre la base de la revisión de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación y de la «estrategia común» entre

la UE y sus Estados miembros y la Federación de Rusia, el CESE debería precisar sus propuestas en un dictamen independiente. Además del objetivo de fomentar la cooperación en la sociedad civil y profundizar en el entendimiento mutuo, debería apoyarse también procesos de reforma en la Federación de Rusia, tal como ocurrió, por ejemplo, con la integración en la OMC. La celebración en otoño de 2004 del coloquio propuesto en el punto 7.2.4 implica evidentemente la participación de la Federación de Rusia y podría servir como punto de partida. Cabría organizar también una «mesa redonda», tal como se hizo con la India, que constituiría una plataforma de trabajo para adoptar nuevas medidas y contribuiría a reforzar las relaciones entre la Unión Europea y la Federación de Rusia.

Bruselas, 11 de diciembre 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 prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la aplicación del Reglamento (CE) nº 2501/2001 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 y por el que se modifica el citado Reglamento»**

(COM(2003) 634 final — 2003/0259 (ACC))

(2004/C 80/35)

El 13 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social Europeo encomendó al Sr. Pezzini la elaboración de este Dictamen como ponente general.

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 78 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En las últimas décadas, la UE ha venido adaptando y actualizando coherentemente su política en materia de preferencias comerciales en función de unas circunstancias en permanente transformación. La última revisión sustancial del sistema de preferencias generalizadas (SPG) entró en vigor el 1 de enero de 1995 y abarca un período de diez años a partir de esa fecha. Por consiguiente, tras su expiración el 31 de diciembre de 2004, será necesaria una nueva revisión.

1.2. Inicialmente, la Comisión tenía previsto publicar en septiembre de 2003 un documento donde se iban a recoger las propuestas del nuevo régimen que entrará en vigor en enero de 2005. Posteriormente, decidió posponer en un año la introducción del nuevo sistema y presentar una propuesta para un acuerdo provisional durante el período intermedio, la cual suponía una continuación de las actuales directrices con modificaciones relativamente poco importantes, principalmente de índole técnica. Ahora se prevé que este período de diez años del nuevo régimen dé comienzo el 1 de enero de 2006.

1.2.1. La decisión de aplazar la introducción de cambios esenciales en el sistema se ha explicado, entre otros motivos, por el deseo de aguardar el desenlace de la ronda de negociaciones de la OMC en Doha para no perjudicar así los resultados de estas negociaciones. A estos factores cabe añadir aún la reclamación que presentó la India contra la UE en la OMC. Aunque, de manera directa, esta reclamación se refiere únicamente al régimen de las «drogas», se considera que, en caso de confirmación, esta reclamación podría revestir consecuencias para todo el régimen especial de estímulos.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1. Las propuestas de la Comisión para este período provisional incorporan dos cambios en el régimen actual, que siguen siendo compatibles con las directrices de 1994. De las modificaciones que ahora se proponen, la principal se refiere al ajuste anual de la oferta por medio de la graduación. La graduación ha existido desde 1996, aunque nunca antes se había aplicado con una periodicidad anual. La Comisión considera que, a fin de evitar cualquier repercusión adversa en países con un reducido

volumen comercial del SPG, sería deseable concentrar el mecanismo de la graduación en las principales naciones beneficiarias y excluir a los países más pequeños. Por consiguiente, propone que la graduación no se aplique a los países beneficiarios cuyas exportaciones hacia la Comunidad, durante al menos uno de los años de referencia, representen menos del uno por ciento del total de las importaciones comunitarias de productos cubiertos por el sistema comunitario de preferencias. Del mismo modo, se restablecerán las preferencias arancelarias suprimidas de conformidad con la columna D del anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87.

2.1.1. Asimismo, se propone renunciar a la publicación anual en el Diario Oficial de un dictamen sobre la graduación anual en preparación con el argumento de que es fuente de incertidumbre y confusión.

2.2. El segundo cambio está relacionado con el régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales. La Comisión considera que se deben reforzar los derechos laborales para incentivar más la integración progresiva de las normas recogidas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo. Consiguientemente, propone la siguiente reformulación del apartado 2 del artículo 14:

«2. El régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales podrá concederse a los países:

a) cuya legislación nacional recoja la mayor parte de las normas establecidas en los Convenios de la OIT nº 29 y nº 105 sobre la eliminación del trabajo forzado u obligatorio, nº 87 y nº 98 sobre la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, nº 100 y nº 111 sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y trabajo y nº 138 y nº 182 sobre la eliminación efectiva del trabajo infantil, y que apliquen dicha legislación de forma efectiva,

b) o que hayan iniciado de manera significativa y progresiva un proceso de incorporación y aplicación de la mayor parte de estas normas.»

2.3. La evaluación del régimen relativo a las drogas, prevista inicialmente para 2004, ha sido aplazada hasta el último año de aplicación con arreglo al presente Reglamento, es decir, el año 2005.

### 3. Observaciones

3.1. El CESE acepta los motivos por los que la Comisión ha decidido posponer la introducción de un sistema de SPG con carácter definitivo y ampliar el actual régimen hasta, por lo menos, el 31 de diciembre de 2005.

3.2. El CESE aprueba que se excluyan del proceso de graduación aquellos países cuyas exportaciones hacia la Comunidad representen menos del uno por ciento del total de las importaciones comunitarias de productos cubiertos por el sistema comunitario de preferencias, ya que esta medida constituye un retorno al origen y a los principios básicos de la graduación, tal como se menciona en las orientaciones de 1994. El CESE se complace en constatar que este nuevo mecanismo no prejuzga el problema de si serán necesarias o no nuevas modificaciones en el marco del nuevo régimen del SPG, cuya entrada en vigor está prevista ahora para 2006.

3.2.1. Asimismo, el CESE acepta que no tiene sentido continuar la publicación de un dictamen sobre la graduación anual en preparación si ello no resulta de ninguna utilidad.

3.3. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de reforzar el régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales y aprueba esta modificación.

3.4. El CESE toma nota de la propuesta de aplazamiento para la evaluación del régimen relativo a las drogas hasta el nuevo último año que se contempla en el presente Reglamento y acepta la lógica subyacente a dicha propuesta.

3.5. El CESE espera que, en el futuro, se aplique y desarrolle con más eficacia el régimen de estímulo del SPG para la protección del medio ambiente, los consumidores, el clima y los animales.

3.6. A petición del Sr. Pascal Lamy, Miembro de la Comisión, el CESE está elaborando en la actualidad un dictamen exploratorio sobre el SPG REX/141, en el que abordará las cuestiones que plantea la introducción de un nuevo sistema definitivo.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales»

(2004/C 80/36)

El 8 de abril de 2003, en el contexto de las actividades de la Presidencia italiana de la Unión Europea, la Representación permanente de Italia ante la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Confalonieri).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Nota preliminar

1.1. El presente documento atiende a las «solicitudes de dictamen exploratorio de la Presidencia italiana» y, en particular, a la necesidad de un dictamen exploratorio sobre el papel de la sociedad civil en el marco de la nueva política europea para los Balcanes occidentales, y su objetivo estriba en determinar cómo podrá contribuir la sociedad civil a la aplicación de la Agenda de Tesalónica en los países de dicha región y en la Unión Europea<sup>(1)</sup>.

1.2. En esta reflexión se hace referencia a la Comunicación de la Comisión Europea de 21 de mayo de 2003 titulada «Los Balcanes Occidentales y la integración europea»<sup>(2)</sup>, y se subraya el continuo esfuerzo del CESE por apoyar la creación y organización de asociaciones y órganos representativos de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales como elementos clave para el desarrollo de la democracia<sup>(3)</sup> a escala regional, nacional y europea.

### 2. Introducción

2.1. El papel de la sociedad civil organizada (SCO) en el marco de la nueva estrategia para los Balcanes occidentales

estriba en garantizar que, teniendo presente el complicado y sinuoso recorrido que espera a estos cinco países con miras a su cohesión e integración en la Unión Europea, se cumplirán determinados objetivos concretos y de gran importancia para el progreso social<sup>(4)</sup> de los Balcanes y de toda Europa.

2.2. La Agenda de Tesalónica<sup>(5)</sup> señala los principales ámbitos de intervención en los que se debe medir el compromiso gubernamental: el apoyo a la construcción de las instituciones democráticas, el desarrollo económico, la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, así como la integración regional y la cooperación política, ya sea en el ámbito regional o en relación con la Unión Europea.

2.3. La propuesta de la Comisión Europea —presentada y ratificada en la cumbre de Tesalónica<sup>(6)</sup>— traza la estrategia para potenciar el proceso de estabilización y asociación (PEA), y encaminarse hacia acuerdos de preadhesión con los países balcánicos recurriendo a mecanismos que se hayan revelado eficaces con los demás países candidatos. Desde un punto de vista político, lo novedoso de Tesalónica estriba en la promoción del programa de cooperación mediante el establecimiento de marcos de asociación para la integración europea<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Los países de los Balcanes occidentales son: Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Serbia y Montenegro, incluida también la región de Kosovo.

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Los Balcanes Occidentales y la integración europea (COM(2003) 285 final).

<sup>(3)</sup> Para información sobre el centro y el sudeste de Europa, véanse los siguientes dictámenes: «Las consecuencias económicas y sociales de la ampliación en los países candidatos», DO C 85 de 8.4.2003, p. 65, y «Hacia una mayor participación de las organizaciones de la SCO en el sudeste de Europa — Experiencias del pasado y futuros desafíos», DO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

<sup>(4)</sup> Sobre el concepto de progreso social en la Declaración de Copenhague, véase: «Engagement» nº 1-4. C. Turi, Comunità internazionale e sviluppo sociale: tendenze recenti en «La Comunità internazionale», Trimestral SIOI, vol. LVI, nº 1, 2001, pp. 53-74, Editoriale scientifica, Nápoles, 2001.

<sup>(5)</sup> The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration (La Agenda de Tesalónica para los Balcanes occidentales: hacia la integración en Europa); Consejo de Asuntos Generales y Exteriores de 16 de junio de 2003.

<sup>(6)</sup> Declaración de la UE referente a la cumbre sobre los Balcanes occidentales, Tesalónica, DG Relaciones Exteriores, 21 de junio de 2003.

<sup>(7)</sup> Se puede afirmar que las políticas de ayuda a los Balcanes se centran en objetivos de cohesión y, como sugiere el documento de la Presidencia griega, van más allá de la estrategia de reconstrucción. Documento de trabajo: Prioridades de la Presidencia griega para los Balcanes occidentales, enero de 2003.

2.4. En este nuevo marco de relaciones y cooperación entre la Unión Europea y los Balcanes occidentales, el papel de la SCO está relacionado con:

- la innovación legislativa e institucional en aras de la democracia participativa, el diálogo social y civil y una mejor gobernanza,
- la estabilización y creación de contextos socioeconómicos y productivos sólidos e innovadores,
- el establecimiento de nuevos horizontes socioculturales para la difusión y consolidación de la plena legalidad, la convivencia civil, el diálogo intercultural y el pluralismo político, con el fin de comprender mejor la idea que los Balcanes se hacen de Europa.

2.5. En la Agenda de Tesalónica se refleja la manera en que Europa ha asimilado la experiencia de los países de Europa Central y Oriental (PECO), en los que la UE pretende valorizar algunas de las importantes lecciones aprendidas. Son muchas las medidas que pueden adoptarse para avanzar en la puesta en marcha de sistemas democráticos y economías de mercado, pero una forma democrática de gobierno no garantiza por sí misma la democracia: para ello se precisa una compleja red de instituciones y procedimientos de carácter formal e informal. Muchas instituciones democráticas de los países a que hace referencia el presente documento son aún inmaduras y presentan tendencias que podrían considerarse antidemocráticas como, por ejemplo, la centralización de la información y los procesos decisarios. Todo ello acentúa la importancia que reviste la cooperación a la hora de cimentar la democracia, dar a conocer la problemática social y llevar a la práctica iniciativas sociales y económicas en las comunidades locales<sup>(1)</sup>.

2.6. A este respecto, nuestra atención no se centra sólo en señalar los puntos críticos y los riesgos que pudieran dar alas al pesimismo y el derrotismo, sino que preferimos enmarcar en un contexto crítico las oportunidades actuales y los puntos fuertes que se deben aprovechar para promover el papel de la SCO en los Balcanes occidentales.

2.7. En especial, el CESE se ha dotado de un marco comparativo sobre «las posibilidades, los límites y las perspectivas» del diálogo social en los países del sudeste de Europa aprovechando los resultados registrados durante el periodo 2002/2003 por el proyecto Phare en su «Plan de acción para promover la cultura y el ejercicio del diálogo social y la participación de la sociedad civil y la creación de redes adecuadas en el Sudeste europeo», promovido por la Fundación Europea de Formación (FEF). Lo que esta experiencia demuestra ante todo es que la relación directa y el mutuo conocimiento

<sup>(1)</sup> La realtà della cooperazione, 1997/1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali. Sessione Assistenza occidentale ai Paesi ex comunisti in Europa centrale ed orientale, pp. 212-220. Edición a cargo de Movimondo e Manitesse, Rosenberg y Sellier, Turín, 1998.

constituyen la base ineludible para trazar estrategias de intervención realistas que den respuesta a las verdaderas necesidades de los interlocutores<sup>(2)</sup>.

2.8. No obstante, el trasfondo del sudeste de Europa plantea dos cuestiones cruciales para la Unión Europea: ¿cómo establecer referencias unívocas para la construcción del Estado social y la gobernanza sobre la base de valores compartidos por los países europeos? ¿Cómo promover principios y valores consolidados en Europa ante el desafío que representa la ampliación y los riesgos que comporta la mundialización para los sistemas económico-productivos, los mercados de trabajo y, por consiguiente, la calidad de vida en los países de la UE y en los países candidatos, así como en las regiones próximas a Europa?<sup>(3)</sup>.

2.9. Inicialmente, el contenido de este documento gira en torno a tres aspectos globales del papel de la SCO —la importancia político-institucional, la importancia económica y la importancia cultural de la sociedad civil— teniendo plenamente presentes sus diversos componentes, a la vez que expone algunas de las características actuales de la SCO en los países de los Balcanes occidentales. Acto seguido, el documento propone una lectura de la Agenda de Tesalónica en función del papel que desempeña la sociedad civil. Por último, se consideran algunas perspectivas para el reforzamiento de la SCO desde una óptica regional, nacional y europea.

### 3. Los aspectos globales del papel de la sociedad civil organizada

3.1. Al constituir un conjunto complejo y heterogéneo, el papel de la SCO es fundamental para comprender tanto el momento actual del proceso de estabilización y asociación, como la nueva Estrategia de Tesalónica en la que participan los países de los Balcanes occidentales y la Unión Europea.

3.2. Sólo mediante un papel activo de la sociedad civil organizada podrán revestir los programas de desarrollo, cohesión e integración de la UE una verdadera importancia para quienes verdaderamente son sus destinatarios finales: los ciudadanos que son, quieren y querrán ser europeos.

<sup>(2)</sup> Este documento comparativo, elaborado por D. Marinkovic, está disponible en la FEF. Como punto final del proyecto, los interlocutores sociales del sudeste de Europa ratificaron las conclusiones y recomendaciones los días 3, 4 y 5 de marzo de 2003 en Zagreb.

<sup>(3)</sup> Se trata de problemáticas muy complejas, también desde el punto de vista de los marcos jurídicos de la UE. Uno de los avances más significativos del proceso de integración en el marco de la UE lo constituye la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La importancia de este documento reside en el objetivo que se propone: sancionar de manera clara y unívoca los derechos políticos, civiles, económicos y sociales de los «ciudadanos europeos». Para un análisis comparativo de este documento con la Carta Social Europea y el Código europeo de seguridad social, véase: S. Bertozi, I diritti socioeconomici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo, en La Comunità internazionale, vol. LVII, nº.2, 2002, trimestral de la SIOI, Editoriale scientifica, Nápoles, 2003, pp. 233-244.

3.3. Para que los programas internacionales cobren importancia de cara a los ciudadanos, el compromiso de los gobiernos y las instituciones estatales deberá ser total, transparente y consciente. El desarrollo de la democracia participativa y de los contextos socioeconómicos constituye un problema no solamente técnico, sino, ante todo, político.

3.4. La importancia del papel activo de la SCO puede resumirse desde las siguientes perspectivas:

- socio-política e institucional, en la medida en que la sociedad civil organizada es la condición sine qua non para la instauración tanto del diálogo social y civil como de la democracia participativa,
- económico-social, ya que la SCO es la variable fundamental de todo crecimiento económico en armonía con el desarrollo humano de las sociedades locales,
- socio-cultural, toda vez que la SCO es el elemento catalizador y generador de nuevas perspectivas culturales y de intervención, abiertas al pluralismo en cada una de sus expresiones sociales y afines a los principios de la Unión Europea y de la cooperación internacional: el diálogo civil, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la búsqueda de la paz y de una mejor democracia y, por último, el desarrollo sostenible.

3.5. La sociedad civil se expresa acerca de todos y cada uno de estos aspectos globales, por lo que se la considera un complejo conjunto de diversos componentes. De hecho, la sociedad civil organizada debe entenderse como un heterogéneo conjunto de<sup>(1)</sup>:

- organizaciones de trabajadores y patronales,
- organizaciones representativas de otros intereses económicos y sociales, como las asociaciones sectoriales, empresariales, industriales, profesionales o del sector terciario,
- organizaciones no gubernamentales (ONG) que congregan a personas en torno a causas comunes, como las asociaciones medioambientales, asistenciales y de ayuda mutua, de consumidores, para la defensa de los derechos humanos, culturales, educativas y formativas,
- organizaciones denominadas de base: de género, juveniles, familiares, para la tercera edad y todas aquellas otras asociaciones que permiten a los ciudadanos participar en la vida de las comunidades locales,
- asociaciones de inspiración religiosa.

<sup>(1)</sup> Para un resumen de los criterios relativos a las organizaciones de la sociedad civil que ha recomendado el CESE a las autoridades competentes, véase su dictamen en el DO C 208 de 3.9.2003, p. 82. Las definiciones utilizadas en el presente dictamen exploratorio coinciden con las adoptadas por la PNUD y la FEF.

3.6. La SCO es prácticamente todo lo que queda entre el individuo y el Estado. La identidad social y cultural de cada uno de los componentes de la sociedad civil está relacionada con su modo de actuar, aunque esto no representa una simplificación de las funciones que desempeñen o las competencias que asuman de manera efectiva.

3.7. Una visión amplia del diálogo social también puede englobar todos estos componentes y llegar así a una acepción plural y multilateral del diálogo social: en la práctica, no obstante, el diálogo social en los países de los Balcanes occidentales se limita a las relaciones, no siempre reconocidas, que mantienen las autoridades gubernamentales con las organizaciones representativas del mundo laboral, esto es, las organizaciones sindicales y las patronales.

3.8. A este nivel de diálogo social y consulta tripartita se plantea el problema que suscita la independencia real de los interlocutores sociales y económicos, tanto respecto de los gobiernos y los aparatos estatales, como de los intereses económicos ajenos a la causa del diálogo social.

3.9. Aunque no de manera exclusiva, en el heterogéneo contexto de los cinco países de los Balcanes occidentales la tradición de diálogo social está consolidada principalmente en las organizaciones sindicales por lo que respecta a las relaciones con las autoridades gubernamentales y las grandes empresas estatales, mientras que las patronales son actores completamente nuevos en la escena socioeconómica y actúan fundamentalmente en el contexto de la pequeña y mediana empresa. Las cámaras de comercio y de industria, allí donde están presentes y activas, desempeñan las funciones de las organizaciones patronales, aunque principalmente actúan en caso de problemas jurídicos e institucionales relacionados con la independencia, la autonomía y la representación de intereses<sup>(2)</sup>. Los comités económicos y sociales de los Balcanes occidentales también constituyen una novedad surgida a raíz del pacto de estabilidad y el proceso de estabilización y asociación, con arreglo a las indicaciones de la OIT<sup>(3)</sup>.

3.10. Por lo que respecta a otros elementos de la SCO distintos de los protagonistas del mundo laboral y las relaciones industriales, la situación de los Balcanes occidentales es más bien compleja y difícil de analizar. Se trata en realidad de un rico entramado de la sociedad civil, resultado de una década de actividades en el ámbito de la cooperación internacional en favor de los derechos humanos y los grupos sociales menos favorecidos, aunque también, y de manera paralela, es el resultado de intervenciones técnicas en apoyo de la sociedad civil y de las comunidades locales (innumerables intervenciones en el ámbito del desarrollo de las capacidades (capacity building), la habilitación (empowerment), la transparencia, la responsabilización, la formación en el ámbito de la sostenibilidad, etcétera).

<sup>(2)</sup> D. Marinkovic, Social dialogue in Southeast European countries, en Collection/texbook for Trade Union education, publicación on-line a cargo de Dragan Djuric, junio de 2003, pp. 15-18.

<sup>(3)</sup> Para un análisis comparativo sobre el diálogo social en los diversos contextos nacionales, véase el documento publicado por la FEF en Belgrado en julio de 2002.

3.11. Esta realidad de la sociedad civil coincide ampliamente con las organizaciones no gubernamentales que actúan en el ámbito local. Sin embargo, hay que señalar que no se puede considerar que estas organizaciones independientes sean resultado de movimientos sociales radicados en el territorio, ni que actúen basándose en capacitaciones locales para determinar las necesidades locales y darles respuesta de manera autónoma. Aunque dependen, en gran parte, de importantes donantes internacionales (instituciones financieras internacionales, agencias de las Naciones Unidas y grandes organizaciones no gubernamentales de carácter internacional que emanan de dichas agencias), muchas organizaciones no gubernamentales operan como proveedoras de servicios sociales y pueden llegar a generar una rivalidad entre dichas ONG en el mercado del bienestar social privado. Se trata prácticamente de un sistema de prestación de servicios que se está manteniendo a sí mismo *in situ*<sup>(1)</sup>.

3.12. El verdadero desafío para las sociedades locales consiste, por lo tanto, en lograr transferir las competencias y la capacidad para la prestación de servicios de las ONG activas en los distintos ámbitos de las instituciones y las organizaciones sociales autónomas, creando y potenciando así una SCO propia e independiente.

3.13. Para resumir la situación actual en que se encuentra la SCO en los Balcanes occidentales debemos volver al proceso de transición que los une: una transición no sólo poscomunista, sino también posbética, una transición en la que se debe construir todo lo que nunca ha existido y reconstruir todo lo destruido violentamente por la guerra, el odio y las actividades delictivas.

3.14. La SCO es el ejemplo más claro de esta circunstancia. Los cinco países deben remediar la inexistencia de una sociedad civil autónoma e independiente del Estado, la ausencia de derechos políticos, sociales y económicos y la falta de derechos humanos que se ha vivido durante los régimen totalitarios. Y todo ello en un momento en que el proceso de transición económica está dejando plenamente de manifiesto su coste social, y en el que no ha hecho más que empezar el distanciamiento del etnocentrismo nacional y de la lógica de la pertenencia étnica en el tejido social y la vida cotidiana de las comunidades locales.

3.15. En resumen, puede decirse que en la situación de la SCO en los Balcanes occidentales y el reforzamiento de su papel para la democratización política y social de la región inciden, hoy por hoy, cuatro factores de efecto sinérgico:

- la capacidad autónoma de renovación y afirmación de los medios sociales y económicos en el contexto de las reformas emprendidas por los distintos países ante el proceso de transición,

(<sup>1</sup>) Para información actualizada sobre este tema, véase: Sesión «Sociedad civil» del Observatorio sobre los Balcanes. Sitio de información independiente. En especial, el documento «Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea», de Claudio Bazzocchi, enero de 2002.

- los avances que ha propiciado la estrecha relación de algunos países en lo relativo a las políticas de la UE (incluidas las observaciones de la OIT y los comités económicos y sociales),
- las tendencias surgidas de experiencias concretas de cooperación internacional y de la capacidad autónoma de renovación y afirmación de todos los componentes de la sociedad civil distintos de los medios sociales y económicos,
- la capacidad que demuestren los gobiernos e instituciones estatales no sólo para reaccionar ante todos estos esfuerzos, sino también para llevar a la práctica de manera concreta reformas institucionales, económicas y sociales que sean eficaces para resolver los problemas y que respondan a las expectativas de las sociedades locales.

#### 4. Sociedad civil organizada, democracia y crecimiento institucional

4.1. Por gobernanza social cabe entender el conjunto de modalidades que permiten a la sociedad civil participar en los procesos decisoriales<sup>(2)</sup> para la vida de un país.

4.2. Ahora bien, la relevancia y eficacia de la participación social en los procesos decisoriales políticos no dependen únicamente de la existencia de una SCO dinámica, suficientemente articulada y sustentada por un marco legislativo adecuado que regule las competencias y los ámbitos de intervención, sino que también depende, y de manera fundamental, de:

- el nivel de descentralización administrativa y política imperante a escala local,
- la paz o, más bien, la ausencia de conflictos,
- el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de los gobiernos y de otros protagonistas de la asociación internacional, como pueden ser, en el ámbito de los programas de cooperación, las ONG extranjeras o locales que actúan bajo mandato de organismos o agencias internacionales.

4.3. Lo que se pretende con estas breves observaciones es, en resumen, poner en evidencia los dos puntos críticos —ya señalados por otras instancias— acerca de la situación actual en que se encuentra el diálogo y la participación social en los países de los Balcanes occidentales, así como las posibilidades de establecer una mejor estrategia con vistas a su adhesión a las políticas comunitarias.

(<sup>2</sup>) Esta definición se recoge, por ejemplo, en el documento Human development report — Albania 2002. Challenges of Local governance and Regional development (Informe sobre desarrollo humano — Albania 2002 — Los desafíos de la gobernanza local y el desarrollo regional) elaborado por el HDPC — Human development promotion center (Centro para el fomento del desarrollo humano) de Tirana, por encargo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), sesión nº 5, «Democratic governance framework», p. A1.

4.4. El primer factor crítico estriba en la actitud de los gobiernos y las instituciones estatales hacia la SCO y sus componentes: «(...) se determinó que era la deficiencia fundamental que obstaculiza el diálogo civil. Se encontraron pocos casos en los que las autoridades estuvieran dispuestas a incluir a las organizaciones de la sociedad civil en consultas reales o reconocieran su necesidad. En determinados casos, resulta imprescindible un fundamento jurídico mejor para las organizaciones de la sociedad civil»<sup>(1)</sup>.

4.5. Es importante que los gobiernos y las instituciones estatales de los países bálticos occidentales abandonen por completo esta actitud basándose en una nueva concienciación orientada por la UE. El papel de la SCO en la vida democrática no ha de percibirse como una función ideológicamente opuesta que pase a sustituir —desde un punto de vista operativo— a las instituciones y administraciones estatales, sino que debe desarrollarse como una función complementaria, sinérgica y ejercida a través de modalidades compartidas de consultas y negociaciones entre las partes, en virtud de la representación de los intereses colectivos, de las competencias específicas, sectoriales o en el ámbito de la intervención, así como del conocimiento directo de las necesidades que presentan los individuos y los grupos sociales.

4.6. La autonomía y la independencia de la SCO respecto de los gobiernos y los entes estatales constituyen un importante principio de la democracia, aunque también representan un valor que debe alimentarse de aspectos materiales e inmateriales. A efectos de la sociedad civil organizada, la posibilidad de crecimiento y de su íntegra existencia está estrechamente relacionada con un engranaje perfecto entre las políticas económica, fiscal y social en todos los ámbitos de dirección y aplicación, así como con un debate político abierto.

4.7. El segundo factor crítico reside en la desconfianza mutua que impera entre los principales representantes del mundo del trabajo y de las relaciones industriales, es decir, entre los propios protagonistas del diálogo social actualmente en marcha en los países bálticos occidentales<sup>(2)</sup>.

4.8. Este segundo factor crítico está estrechamente relacionado con el problema más amplio que supone la ausencia de un único modelo de Estado social y la falta de directrices y normas inequívocas para el ejercicio del diálogo social. Tanto en términos de opinión como de experiencia colectiva, la consecuencia más evidente es la presencia simultánea de múltiples interpretaciones políticas y prácticas operativas, transmitidas también desde las distintas instancias de la SCO.

4.9. Por lo que respecta a estos factores críticos, el Comité ya ha manifestado que es urgente prestar atención a estas cuestiones, bien mediante una mayor coordinación de las directrices comunitarias, bien mediante el apoyo a la aplicación y el desarrollo de sistemas sociales tanto coherentes con unos principios inequívocos como acordes con las verdaderas necesidades de cada uno de los países<sup>(3)</sup>.

(1) Dictamen del CESE, DO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

(2) D. Marinkovic, op. cit., pp. 11-18.

(3) Véase Dictamen del CESE, DO C 85 de 8.4.2003, p. 65.

4.10. En términos más generales, en lo relativo a la concienciación y la divergencia de opiniones, es importante lograr una información pública de calidad que, no sólo en los países de los Balcanes occidentales sino también dentro de la propia Unión Europea, se refiera con mayor franqueza y equidad al coste social de la transición.

4.11. A este propósito también constituyen un elemento crucial la sociedad civil y, sobre todo, aquellos componentes de ésta que defienden el derecho a informar en contacto con los medios de comunicación.

## 5. Sociedad civil organizada, crecimiento económico y desarrollo humano

5.1. La acepción más moderna y compartida de desarrollo es la que lo considera un proceso global de carácter económico, social, cultural y político encaminado a mejorar constantemente el bienestar del conjunto de la población y de todos los individuos sobre la base de una participación activa, libre y significativa en función del propio proceso y de un reparto equitativo de los beneficios que éste reporta<sup>(4)</sup>.

5.2. En cuanto derecho humano, el desarrollo necesita a la sociedad civil y el diálogo social, y se basa en el funcionamiento global de la SCO: esto es, no sólo de aquellos elementos que representan el mundo del trabajo y de las relaciones industriales, sino también de todos los demás. Para describir la importancia del valor que reviste la SCO en términos de desarrollo, cabe remitirse a lo que la PNUD define como «aprovisionamiento para el desarrollo humano en la sociedad».

5.3. El crecimiento económico, que constituye un importante factor del desarrollo humano, puede transformarse en éste únicamente si el aumento de la renta privada es equitativo y si el crecimiento económico genera un aprovisionamiento público que se invierte posteriormente en el desarrollo humano, en escuelas, en servicios sanitarios básicos o en servicios sociales. Asimismo, el desarrollo humano depende del trabajo «no remunerado» que prestan tanto hombres como mujeres en familia o en comunidad, proporcionando asistencia o llevando a cabo actividades de interés y de valor colectivo, para el medio ambiente y para el patrimonio cultural y natural<sup>(5)</sup>.

5.4. En su conjunto, la SCO constituye un indicador de contextos socioeconómicos y políticos sólidos, con tendencia a la innovación, el cambio, la creatividad empresarial y la internacionalización. Precisamente, éste es el indicador hacia el que deberán orientarse los programas de desarrollo, de cohesión e integración entre la UE y los Balcanes occidentales.

(4) En la Declaración de Copenhague es precisamente en el Preámbulo de la Declaración sobre el derecho al desarrollo donde se establece el carácter indivisible e independiente de los aspectos individuales en el proceso de desarrollo. Para una mayor información, véase: C. Turi, op. cit., p. 55.

(5) PNUD, 10º informe sobre el desarrollo humano. La globalización, Rosemburg y Sellier, 1999, p. 61.

## 6. Sociedad civil organizada, pluralismo cultural y cooperación internacional

6.1. El ingente cambio sociocultural que han afrontado los países de los Balcanes en los últimos diez años no puede explicarse únicamente por la transición hacia una economía de mercado y una ordenación sociopolítica plural y liberal. La población de los Balcanes occidentales se ha visto profundamente expuesta a:

- el riesgo de inestabilidad política y social,
- la pobreza,
- la falta de respeto a la legalidad y los derechos fundamentales,
- la brutalidad de la delincuencia organizada,
- el profundo desequilibrio demográfico ocasionado por el dramático y forzoso desplazamiento de comunidades enteras como consecuencia de los conflictos, la urbanización descontrolada y la importante emigración de la mano de obra,
- la agudización de las diferencias «étnicas», es decir, la manipulación depravada de evidencias histórico-culturales, como son la diversidad de lenguas, religiones y tradiciones o los diferentes valores, recuerdos y modos de vida.

6.2. En lo que se refiere a este último punto, nos encontramos ante un patrimonio, pasado y presente, que se ha tergiversado y plegado a fines políticos y materiales obsoletos siguiendo una lógica de conflictos, vejaciones y violencia de una y otra parte: en suma, una negación de la convivencia civil y del respeto de la diversidad cultural. La inversión —tanto en recursos como en competencias— que se necesita para remediar los daños ocasionados por todas estas circunstancias no puede ser menor que la prevista para el desarrollo y liberalización económica e institucional de los Balcanes occidentales.

6.3. Aun con notables diferencias entre las distintas realidades territoriales, se han registrado, no obstante, numerosos avances en lo que se refiere a la estabilidad de las instituciones locales y el crecimiento económico. Con todo, aún le queda mucho por hacer al conjunto de la población civil de los Balcanes en lo referente al respeto de los distintos valores culturales y tradiciones locales, así como para garantizar la vida democrática y el Estado de derecho en toda la región. Es a todas luces evidente que una sola excepción en un momento dado puede suponer un grave riesgo para el equilibrio de toda la región.

6.4. Se trata de cambios que, aunque en menor medida, no pueden ser predeterminados desde instancias superiores, sino que deben brotar en el seno de la propia población, sobre la base de la vida colectiva cotidiana. Por este motivo, hoy por hoy recorre toda la región de los Balcanes una nueva idea de sociedad civil basada no sólo en la promoción y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino

también en la capacidad de reconstruir el diálogo civil y la participación social para resolver los problemas locales con criterios que vayan más allá de la lógica que impone la pertenencia a un grupo étnico. Esta idea se puede encontrar, precisamente, en las iniciativas de numerosas ONG de carácter solidario, laico o religioso, internacional y voluntario, que actúan en favor de las comunidades e instituciones locales y, en particular, de los derechos de los ciudadanos menos favorecidos, los menores y las mujeres.

6.5. La experiencia, los conocimientos y la capacidad operativa, ya sea directa o por mediación cultural, que demuestran estos elementos de la SCO han de dejar de lado la precariedad y salir de su aislamiento, y deben ser institucionalizados y puestos a disposición de la vida social y democrática de las comunidades locales. Nuevamente, se subraya la importancia que revisten unos procesos adecuados de descentralización política para el ejercicio de la democracia a nivel ciudadano<sup>(1)</sup>.

## 7. La importancia de valorizar las experiencias de la cooperación internacional en beneficio de la sociedad civil y las comunidades locales

7.1. La Agenda de Tesalónica pretende abordar una cuestión vital aplicando un enfoque transversal: la relación entre la ayuda internacional, los recursos locales y los planteamientos culturales.

7.2. En los Balcanes occidentales se precisa reinstaurar una relación óptima entre los ciudadanos y la administración pública, entre las personas y la comunidad, entre los ciudadanos y el territorio, que sirva para distanciarse tanto del asistencialismo humanitario como de la espera sin responsabilidades de la inversión extranjera.

7.3. El papel de la SCO se halla en el núcleo de esta vital cuestión.

7.4. Frente a los puntos débiles y vulnerables de la SCO que hemos intentado exponer en el apartado 3, también existen puntos fuertes y oportunidades que son consecuencia de diez años de cooperación internacional en favor de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales en los territorios de los Balcanes occidentales<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Aquí se refiere al nivel territorial de gobierno y a la administración local.

<sup>(2)</sup> A título de documentación: «Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico economico», del CeSPL, Il Mulino, Bolonia; C. Bazzocchi, «Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea», en el sitio Internet: <http://auth.unimondo.org>, 7.2.2002.

7.5. En resumen, lo que aquí se aborda son las competencias y las buenas prácticas para impulsar los procesos de democratización desde la base, un desarrollo económico centrado en los recursos locales remanentes y la utilización compartida de recursos externos para potenciar un capital social y humano que tenga plenamente presente su diversidad.

7.6. Detengámonos brevemente en el interesante caso que plantean las agencias de la democracia local (ADL) en el sudeste de Europa, y su modelo de intervención en pro de la vida democrática de las comunidades locales.

7.7. Las agencias de la democracia local, once en la actualidad, se enmarcan en una organización nacida en Estrasburgo en 1993, con el acuerdo del Consejo de Europa y, en particular, del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). El objetivo de todas estas agencias es llevar a cabo una actividad en red para reforzar el proceso de estabilización y el desarrollo regional en el ámbito del Pacto de estabilidad. Promueven programas de cooperación descentralizada recurriendo a la creación de asociaciones entre entes locales europeos y balcánicos, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (<sup>1</sup>).

7.8. Además de esta experiencia de cooperación descentralizada, existen otras modalidades de colaboración internacional gestionadas por las organizaciones de la sociedad civil en los Balcanes, aunque resulta obviamente imposible describirlas todas. No obstante, se puede afirmar que los ámbitos de intervención de la SCO son cada vez más precisos y detallados, como:

- el desarrollo institucional,
- el desarrollo local,
- la formación y la capacitación del capital humano y social en lo referente a la igualdad de oportunidades,
- la paz y la convivencia social, el diálogo intercultural y la valorización de las diferencias culturales,
- la inmigración y la movilidad de los ciudadanos, así como la problemática específica que plantean los refugiados, los deportados y los evacuados.

7.9. Todo esto se inscribe en un planteamiento de cooperación horizontal entre los distintos países de la región, y vertical hacia Europa.

7.10. Apoyada y valorizada adecuadamente por las instituciones nacionales e internacionales, la cooperación de la sociedad civil y de las instituciones locales puede tener un papel estratégico y relevante dentro de la más amplia y sistemática Agenda de Tesalónica. Se trata de una cooperación

(<sup>1</sup>) Las agencias de democracia local llevan a cabo proyectos de desarrollo económico, integración europea y cooperación transfronteriza con el objetivo de reforzar las instituciones locales, la ayuda humanitaria y los derechos humanos. Para información más detallada al respecto, véase el sitio Internet: <http://www.idaaonline.org>, donde también se encuentra disponible el informe publicado, en mayo de 2003, sobre las actividades de los últimos diez años.

que se activa principalmente en la constante relación y con la puesta en marcha de mecanismos capaces de hacer trabajar en red a los organismos representativos de la SCO, en contacto directo con los problemas socioeconómicos, políticos y culturales de los diferentes territorios.

## **8. El papel de la sociedad civil organizada en el marco de la Agenda de Tesalónica**

8.1. Analizar el papel de la SCO en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales implica considerar, ante todo, que la integración europea no es un problema que afecta únicamente a los gobiernos y aparatos estatales, sino que representa un desafío para todas las fuerzas sociales.

8.2. Desde este punto de vista, los grandes ámbitos de intervención de la Agenda de Tesalónica incluyen campos de acción específicos para las organizaciones de las sociedades civiles europeas y de los Balcanes.

### **Reforzamiento institucional**

8.3. Teniendo en cuenta la función que desempeña la Oficina de intercambio de información sobre la asistencia técnica (TAIEX), instancia creada al objeto de proporcionar asistencia técnica en el proceso de adecuación de las legislaciones nacionales al acervo comunitario y el uso del instrumento de hermanamiento (que permite a funcionarios de los países miembros transmitir sus conocimientos en el ámbito de la administración pública), corresponde a la SCO la tarea de informar y controlar que estas intervenciones técnicas y de intercambio se traduzcan en procesos concretos para instituir a escala local competencias innovadoras que incidan positivamente en los diversos niveles de gobernanza.

### *La lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, la institución de la plena legalidad y la cooperación política*

8.4. Dentro de la cooperación prevista en el marco de la política exterior y de seguridad común para asuntos de justicia e interior, y por lo que respecta a la institución del Estado de derecho, recae en la SCO el papel activo de promover y divulgar la cultura de la plena legalidad a todos los niveles de la vida social, reforzar la confianza de los ciudadanos en la administración, convertirse en portavoz para exigir eficazmente la libre circulación de ciudadanos y bienes, las políticas de inmigración y el regreso de los refugiados. Es precisamente la SCO la que puede hablar de los éxitos, o los posibles fracasos, que se pueden registrar.

### **Desarrollo económico**

8.5. Sólo mediante la participación de la SCO se podrá evitar que las acciones de interés macroeconómico e infraestructural se alejen por completo de los objetivos de desarrollo económico y social arraigados en una región, cuyos resultados positivos cuentan con el reconocimiento de las sociedades locales y de los propios ciudadanos.

### *Acceso a los programas comunitarios*

8.6. Es imposible sostener que la SCO es ajena a la importancia que puede tener la intervención de la cooperación europea en los Balcanes en ámbitos como la educación, la formación y los recursos energéticos, incluidos también los no renovables, como el agua. No obstante, se hace hincapié en la necesidad de facilitar información adecuada a las distintas organizaciones de la sociedad civil y a sus asociados sobre las modalidades y requisitos para su acceso a los programas comunitarios.

### *Una aplicación transversal para cada línea de intervención*

8.7. Además, la SCO desempeña un papel principal a la hora de divulgar la información y los conocimientos, así como de dar a conocer tanto el camino emprendido por la UE y los países de los Balcanes occidentales, como las dificultades y oportunidades que éste plantea.

## **9. Perspectivas para el reforzamiento de la sociedad civil organizada**

9.1. Con vistas a la cohesión e integración de los Balcanes occidentales en la UE, es importante superar las dificultades más evidentes para que todos los componentes de la SCO puedan ejercer un papel activo y eficaz. El CESE ya ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una mayor participación y consulta, tanto por parte de los interlocutores sociales como de los otros componentes de la SCO para garantizar un diálogo social y civil verdaderamente constructivo para los Balcanes occidentales<sup>(1)</sup>. En esta fase de la reflexión, éstas son las posibles perspectivas:

- valorizar la asociación internacional garantizando la continuidad de las iniciativas en términos de financiación, recursos y competencias de manera coherente con lo expresado en los programas de intervención que prevé la Agenda de Tesalónica. Una gran parte de la capacidad de respuesta a la Agenda de Tesalónica reside en la movilización de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto autores de las propuestas y ejecutores de los proyectos relacionados con los programas comunitarios de asociación regional y europea,
- superar las desconfianzas ideológicas y las distancias operativas que imperan entre las instituciones estatales, las administraciones locales y la SCO, y promover la comunicación y la conexión sistemática entre los diversos elementos de la SCO, ya sea en cada uno de los países o entre ellos mismos, con un planteamiento de red regional orientado simultáneamente hacia la aplicación de modelos compartidos de cohesión y gobernanza social acordes con las directrices europeas,

- además, sigue siendo fundamental la promoción a todos los niveles de las actividades en red entre las organizaciones europeas y las de los distintos países balcánicos.

El Banco Mundial y el FMI también deberían contribuir a reforzar las organizaciones de interlocutores sociales y la sociedad civil, en colaboración con el CESE y con otras instituciones comunitarias, así como con la OIT.

9.2. Por lo que respecta al reforzamiento del papel que desempeña la SCO en los contextos locales, lo que aquí se sugiere es orientarlo hacia la incentivación y el apoyo de la colaboración y la conexión sistemática entre los distintos componentes de la propia SCO con el fin de:

- a) reforzar la capacidad de consulta y el servicio de los interlocutores socioeconómicos, ofreciendo una respuesta autónoma a las necesidades de los ciudadanos y las comunidades locales por medio de la conexión y la interacción sistemáticas con los demás componentes de la SCO, como las organizaciones de base y carácter solidario y las ONG activas en proyectos de desarrollo local;
- b) subrayar la importancia que revisten los otros componentes de la SCO distintos de los interlocutores sociales y económicos o, lo que es lo mismo, aquellos elementos más independientes de las instituciones públicas y centralizadas que los propios interlocutores socioeconómicos, aunque también es cierto que son más vulnerables y susceptibles de aislamiento, y sus posibilidades de actuación pueden agotarse con mayor facilidad. Todo ello se llevará a la práctica recurriendo a una conexión e interacción sistemáticas con los interlocutores sociales y económicos que permitirá consolidar la información sobre las verdaderas necesidades que presentan los ciudadanos y las comunidades locales, así como sobre sus experiencias y mejores prácticas.

De este modo, y teniendo en cuenta el mutuo beneficio que reporta la colaboración entre los diversos componentes de la sociedad civil organizada, es posible establecer un mecanismo para fomentar la capacitación y la confianza en sí misma del conjunto de la sociedad civil frente a las instituciones estatales y centralizadas, principalmente en lo que se refiere a:

- la importancia de la representación de los intereses colectivos,
- las garantías de respeto de los derechos de los ciudadanos y de su libre acceso al diálogo social y civil, a la participación política y al ejercicio de la solidaridad,
- la capacidad de consulta, negociación y presentación de propuestas entre todas las partes de la vida política y civil.

(<sup>1</sup>) Dictamen del CESE, DO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

9.3. Otra de las sugerencias se inclina por fomentar la adopción de modelos europeos de cohesión y gobierno social. Con ello se pretende recalcar la necesidad de apoyar y respaldar el papel de la SCO mediante la aplicación y el seguimiento de mecanismos de comparación y coordinación tanto nacional/regional como con la Unión Europea.

#### **10. Instaurar el mutuo conocimiento, la comparación y la cooperación activa**

10.1. Partiendo de la certeza de su ingreso en la UE, el papel de la SCO debe plantearse objetivos precisos y mensurables para concretizar la dimensión social del proceso de integración con unos resultados esperados y reconocibles a nivel regional, nacional y europeo.

10.2. El objetivo es común a toda la región balcánica occidental, aunque los recorridos son muy diversos y necesitan plazos y soluciones distintas para cada uno de los países. Además, en el marco de la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales, se pueden prever simultáneamente unos procesos a medio y largo plazo para lograr acuerdos institucionales de adhesión, y otros procesos a corto y medio plazo cuyo fin sería la firma de acuerdos de preadhesión más encaminados hacia las políticas comunitarias de referencia.

10.3. En este dictamen exploratorio hemos intentado arrojar luz sobre la importancia que revisten el mutuo conocimiento y la concienciación de las diversidades culturales y las especificidades de los sistemas de organización social local, teniendo presente en todo momento la situación actual del proceso de estabilización y asociación.

10.4. Puesto que pretendemos pasar de las sugerencias de orden general a propuestas para emprender iniciativas concretas en materia de cooperación, hemos de centrar nuestra atención en dos ámbitos de intervención orientados a colmar las lagunas informativas, cognitivas y operativas que existen entre las sociedades civiles organizadas de la UE y de los Balcanes occidentales.

10.5. Plenamente coherente con las posibilidades que brinda la Agenda de Tesalónica, el primer ámbito se relaciona con:

— la educación y la formación profesional a todos los niveles, en todos los ámbitos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil: sindicales y patronales, representantes de otros intereses y ONG,

— los intercambios de experiencias y buenas prácticas entre las organizaciones de la sociedad civil europea y de la región balcánica, en cooperación con los entes y las instituciones locales,

— la información y la comunicación pública y sectorial.

10.6. Las experiencias del pasado nos permiten disponer de indicadores de inmediata evaluación y, ante todo, reconocer que la inversión en recursos humanos tiene un carácter a medio y largo plazo que hace imprescindible una clara voluntad de capitalizar en bienes inmateriales, como son, en la jerga de la formación profesional, los conocimientos, el saber hacer y el saber estar de los profesionales de la sociedad civil organizada, profesionales del ejercicio civil de la democracia <sup>(1)</sup>.

10.7. El segundo ámbito de intervención se refiere al modelo de los comités consultivos mixtos (CCM), que ya se aplica en otros países candidatos a la Unión, y a su adaptación a las modalidades y plazos operativos que requieren las diversas situaciones nacionales existentes en las regiones de los Balcanes occidentales <sup>(2)</sup>.

10.8. Efectivamente, el desafío sigue consistiendo en trabajar simultáneamente en el ámbito de la cooperación europea con cada uno de los países en función de sus necesidades y especificidades locales, y en el ámbito de la cooperación regional con una verdadera dimensión y relevancia estratégica europea.

10.9. A este fin, desearíamos hacer una última reflexión sobre la oportunidad de crear y mantener espacios de amplia consulta multilateral para los representantes de la SCO de la UE y los Balcanes occidentales sobre los grandes temas transversales de la integración y la ampliación como el comercio y las actividades productivas, el transporte y la sostenibilidad medioambiental, la contención de conflictos y la seguridad internacional, el desarrollo local y la lucha contra la pobreza.

10.10. Así pues, es importante movilizar los recursos de la SCO en torno a mesas de consulta y concertación en las que puedan abordarse, además de la importancia que reviste la representación de los distintos componentes de la SCO, las competencias directas, la capacidad de organización, la importancia de las redes y los marcos de asociación multilateral para hacer frente a grandes proyectos de cooperación.

<sup>(1)</sup> Véanse las «Conclusiones y recomendaciones» del documento aprobado por los interlocutores sociales del sudeste de Europa los días 3, 4 y 5 de marzo en Zagreb (anexo B al Dictamen DO C 208 de 3.9.2003, así como la documentación elaborada y actualizada por la FEF.

<sup>(2)</sup> A este respecto, se hace una referencia formal en relación con Eslovenia y el artículo 115 del Acuerdo de Asociación.

## 11. Conclusiones

11.1. En este dictamen exploratorio hemos afirmado que la sociedad civil organizada es la única que puede permitir a los programas de cooperación e intervención internacional cobrar una verdadera significación para todos los destinatarios finales. Potenciar la organización y la coordinación de la SCO de la UE y de los países candidatos a la integración, recurriendo también al modelo de los comités consultivos mixtos, aumenta y enriquece esta posibilidad a efectos de todos los ciudadanos que viven en la UE y en los países próximos a ésta. Asimismo, el papel de la SCO en los Balcanes occidentales y en Europa es crucial para afrontar las principales amenazas que, para la opinión pública, proceden hoy por hoy de una globalización incontrolada y pueden, además, generalizarse en los siguientes riesgos:

- vulnerabilidad de los sistemas económicos y productivos, y de los mercados laborales europeos,
- incertidumbre de las políticas de seguridad y de protección social,
- incomprendición cultural de la democracia participativa de tradición europea,
- tergiversación de los objetivos de desarrollo, que deben coincidir con los del desarrollo humano y sostenible, y no limitarse a ser un mero avance en términos de crecimiento económico sin progreso social.

11.2. La UE puede brindar numerosas oportunidades a los Balcanes occidentales por medio de unos acuerdos de preadhesión que permitan introducir en cada contexto nacional condiciones importantes para favorecer las mutuas relaciones entre los distintos países sobre la base de una única referencia europea, minimizando así el peligro de que una crisis grave de carácter institucional y coyuntural pudiera producir pérdidas y obstáculos demasiado costosos para el

proceso de aproximación de estos cinco países hacia la meta europea.

11.3. En conclusión, el CESE espera que se lleven a cabo actividades bien programadas y orientadas que permitan unas relaciones significativas y constantes entre los representantes de la SCO de la UE y de los Balcanes occidentales. Estas actividades deberían prever:

- acciones de seguimiento de las actividades emprendidas por los grupos de trabajo del CESE, entre las que figuraría un control actualizado de la ejecución de la Agenda de Tesalónica y de los marcos de asociación en él previstos;
- proyectos para la institución de comités consultivos mixtos (CCM) respetando los plazos y modalidades más adecuados a los distintos contextos nacionales y mostrando una escrupulosa coherencia con las indicaciones de la Comisión y el Consejo en relación con el desarrollo de los acuerdos institucionales de cada país con la UE, sobre el modelo de los demás países candidatos;
- acciones encaminadas a apoyar una estrategia europea que cree las condiciones necesarias en los siguientes ámbitos políticos: la agricultura, el comercio, la seguridad, los marcos normativos de referencia y los sectores del transporte y la energía;
- la organización de una cumbre internacional sobre el «papel de la sociedad civil en el ámbito de la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales», en el que debería ponerse de manifiesto tanto la relevancia del papel que desempeña la SCO como la prioridad de las intervenciones. Este aspecto de las relaciones internacionales deberá hacer hincapié en los distintos procesos de adhesión y preadhesión, y dedicar un amplio espacio al debate sobre los temas prioritarios de la integración y la ampliación de la UE, como la cohesión social, el reforzamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico y sostenible.

Bruselas, 10 de diciembre de 2003.

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