

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 108

47° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

30 de abril de 2004

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	405° Pleno de 28 y 29 de enero de 2004	
2004/C 108/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la transformación del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales en instrumento comunitario y sobre su actualización» (COM(2002) 654 final)	1
2004/C 108/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptar las políticas relativas al negocio electrónico en un entorno en continua mutación: Lecciones de la iniciativa GoDigital y nuevos retos» (COM(2003) 148 final)	23
2004/C 108/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (versión refundida)» (COM(2003) 418 final — 2003/0153 (COD))	29
2004/C 108/04	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 las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos» (COM(2003) 522 final — 2003/0205 (COD))	32

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2004/C 108/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes — movilidad sostenible — financiación»	35
2004/C 108/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables»	45
2004/C 108/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima» (COM(2003) 440 final — 2003/0159 (COD))	52
2004/C 108/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la regulación del uso de aviones objeto del Anexo 16 del Convenio relativo a la aviación civil internacional, volumen 1, segunda parte, capítulo 3, segunda edición (1988)» (COM(2003) 524 final — 2003/0207 (COD))	55
2004/C 108/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera» (COM(2003) 559 final — 2003/0221 (COD))	56
2004/C 108/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil» (COM(2003) 566 final — 2003/0222 (COD))	57
2004/C 108/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos» (COM(2003) 379 final — 2003/0139 (COD))	58
2004/C 108/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero» (COM(2003) 492 final — 0189/2003 (COD))	62
2004/C 108/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros» y la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores temporales entre Estados miembros» (COM(2003) 502 final — 2003/0193 (CNS) — 2003/0194 (CNS))	65
2004/C 108/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las industrias culturales en Europa»	68
2004/C 108/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388 CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra» (COM(2003) 825 final — 2003/0317 (CNS))	78
2004/C 108/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1673/2000 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras» (COM(2003) 701 final — 2003/0275 (CNS))	80



2004/C 108/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales)» (COM(2003) 356 final — 2003/0134 (COD))	81
2004/C 108/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (“Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores”)» (COM(2003) 443 final — 2003/0162 (COD))	86
2004/C 108/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión: «XXXII Informe sobre la política de competencia 2002» (SEC(2003) 467 final)	90
2004/C 108/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores» (COM(2003) 687 final — 2003/0273 (CNS))	97
2004/C 108/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La situación del empleo en la agricultura de la UE y de los países candidatos: perspectivas de acción para 2010»	101

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

405º PLENO DE 28 Y 29 DE ENERO DE 2004

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la transformación del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales en instrumento comunitario y sobre su actualización»

(COM(2002) 654 final)

El 14 de enero 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 el tema mencionado.

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. PEGADO LIZ).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

I. INTRODUCCIÓN

A. OBJETIVOS, MOTIVACIÓN Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN

1.1 El principal objetivo de la Comisión al presentar el Libro Verde sobre la transformación del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales en instrumento comunitario y sobre su actualización (COM(2002) 654 final de 14.1.2003) (en adelante, «Libro Verde») consistió en «iniciar una amplia consulta de los medios interesados sobre una serie de cuestiones de carácter jurídico» relativas a su transformación y modernización, sin tomar posición formalmente «ni sobre la necesidad de actualizar el Convenio de Roma ni sobre la de transformarlo en instrumento comunitario».

1.2 El Comité, por el contrario, considera que entra dentro de sus competencias como órgano consultivo expresar su opinión favorable a la transformación del Convenio de Roma en instrumento comunitario, así como a la actualización de sus disposiciones, completamente consciente de que de ese modo asume plenamente su función consultiva en un ámbito fundamental no sólo para la regulación de aspectos esenciales de la realización del mercado interior, sino también, y sobre todo, para la creación de una sociedad civil europea en un aspecto de tanta importancia como es el espacio de libertad, seguridad y justicia ⁽¹⁾.

(¹) Véase la cuestión 2 del Libro Verde.

1.3 En varios de sus dictámenes, el Comité se ha pronunciado a favor de la conveniencia de reflexionar sobre la validez actual de los preceptos del Convenio de Roma y sobre las diversas dificultades con que se enfrenta su aplicación en relación con varios aspectos generales o concretos ⁽²⁾.

1.4 En lo que se refiere a su transformación en instrumento comunitario, las nuevas posibilidades brindadas por el Tratado de Amsterdam para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, desarrolladas en el Plan de Acción de Viena adoptado por el Consejo en 1998 ⁽³⁾, y concretadas en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, el Comité no puede sino insistir en lo que ya subrayó en sus dictámenes sobre la transformación del Convenio de Bruselas en instrumento comunitario, sobre el actual Reglamento (CE) 44/2001 de 22 de enero de 2000 ⁽⁴⁾ y sobre la Comunicación de la Comisión sobre derecho contractual europeo ⁽⁵⁾.

1.4.1 El primero de dichos dictámenes expresaba la satisfacción del Comité por el hecho de que la Comisión hubiese decidido transformar el Convenio en proyecto de Reglamento, ya que un «Reglamento de aplicación directa parece un notable progreso, en particular, en la medida en que aporta más seguridad jurídica (...). Por añadidura, el Tribunal de Justicia podrá garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones del Reglamento en todos los Estados miembros».

1.4.2 El segundo dictamen mencionado afirma que «resulta innegable que los operadores internacionales sienten la necesidad de disponer de un marco universal útil, estable y previsible, que fomente la seguridad y la legalidad de las operaciones, así como el respeto de las disposiciones y principios correspondientes del orden público internacional, recogidos en los principales convenios internacionales y en el Derecho consuetudinario».

1.4.3 De este modo, al hilo de la actual iniciativa de la Comisión, el Comité reafirma su aprobación expresada respecto a la transformación del Convenio de Bruselas en Reglamento comunitario, e incluso destaca la necesidad de coherencia jurídica, que hace conveniente una solución similar.

1.5 El Comité considera, por otra parte, que la Comisión ya tiene elementos suficientes, recogidos en diversas fuentes ⁽⁶⁾, como en los dictámenes del CESE ya citados, para avanzar en la concreción de una iniciativa que no sólo es completamente razonable, sino que consideraciones de oportunidad relativas a la próxima ampliación a diez países aconsejan no demorar.

⁽²⁾ Véanse, en particular, los dictámenes sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil» (DO C 117 de 26.4.2000), sobre la «Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil» (DO C 139 de 11.5.2001), sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de una Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil» (DO C 139 de 11.5.2001), sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la notificación o traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil» (DO C 368 de 20.12.1999), sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados» (DO C 85 de 8.4.2003), sobre el «Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores» (DO C 116 de 20.4.2001) y sobre el «Libro Verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía» (COM(2002) 746 final) (dictamen CESE 742/2003) DO C 220 de 19.9.2003.

⁽³⁾ DO C 19 de 23.1.1999.

⁽⁴⁾ DO C 117 de 26.4.2000.

⁽⁵⁾ DO C 241 de 7.10.2002.

⁽⁶⁾ Cabe destacar los trabajos del grupo europeo de derecho internacional privado, (<http://www.drt.ucl.ac.be/gedip>).

1.6 Los progresos realizados o en vías de concretización, en dominios sustantivos y procesales, como, entre otros ⁽⁷⁾, la Comunicación de la Comisión sobre el derecho contractual europeo ⁽⁸⁾ y el instrumento Roma II sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales ⁽⁹⁾, aconsejan que todos los aspectos del derecho internacional privado que aparecen recurrentemente en los diversos instrumentos y documentos mencionados se sistematicen en un instrumento único, directamente aplicable en todos los Estados miembros para garantizar una aplicación uniforme de las mismas normas en materia de conflictos en todos los Estados miembros.

B. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA INICIATIVA

1.7 Además de los aspectos eminentemente técnico-jurídicos resultantes de la actualización y transformación del Convenio de Roma en instrumento comunitario, la Comisión muestra su preocupación por el impacto socioeconómico de la iniciativa en relación con diversas cuestiones suscitadas por la aplicación de varias disposiciones de dicho instrumento.

1.8 El Comité comparte la preocupación de la Comisión y, en cuanto a la valoración que hace de las sugerencias de actualización del articulado del Convenio, no deja de tener en cuenta los elementos disponibles sobre el impacto de las medidas propuestas, sobre todo en lo que se refiere a aspectos sectoriales como los seguros, los contratos de arrendamiento o el derecho del trabajo o en lo que toca a las empresas, en especial las PYME, y a los consumidores.

1.9 Sin embargo, el Comité desea manifestar su convicción general de que actualizar el dispositivo de derecho internacional privado, consolidado en un único instrumento comunitario, será enormemente positivo para las relaciones económicas y sociales en el área comunitaria, en la medida en que contribuirá a armonizar las normas en materia de conflictos, creando, así, seguridad y confianza.

1.10 El buen funcionamiento del mercado interior, y concretamente la libre circulación y el derecho de establecimiento de personas físicas y jurídicas, exige profundizar en la seguridad jurídica, lo cual implica la estabilidad de las relaciones jurídicas y trae consigo la necesidad de un trato igual de estas relaciones en todos los países de la Unión Europea (si bien con los límites obvios de orden público propios de cada Estado).

1.10.1 Este objetivo se manifestará en la protección de las expectativas legítimas de cuantos participan en relaciones contractuales en diversos lugares, lo que implica también la garantía de certeza del derecho aplicable a dichas relaciones. Tal estabilidad, por otro lado, siempre será positiva cuando se consiga armonizar la valoración de las situaciones jurídicas y de las relaciones contractuales de los diversos Estados de la Unión. Sin duda, el camino para tal armonización se ve facilitado por la unificación de las normas en materia de conflictos, esto es, de las normas que previenen o dirimen los conflictos legales en determinada área.

⁽⁷⁾ Entre ellos cabe destacar los Reglamentos (CE) 1346, 1347 y 1348/2000 de 29.5.2000 sobre el procedimiento de insolvencia, la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, la notificación y el traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DO L 160 de 30.6.2000), el Reglamento CE 1206/2001 de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil (DO L 174 de 27.6.2001), la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados (COM(2002) 159 final), el Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (COM(2002) 196 final de 19.4.2002), el Libro Verde - La responsabilidad civil por productos defectuosos (COM(1999) 396 final de 28 de julio de 1999), la Directiva 2000/35/CE de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO L 200 de 8.8.2000), la Directiva 2002/65/CE de 23 de septiembre de 2002 relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros (DO L 271 de 9.10.2002), la Directiva 1999/44/CE de 25 de mayo de 1999 sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999), la Directiva 97/7/CE de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DO L 144 de 4.6.1997), la Comunicación de la Comisión - Codificación del acervo comunitario (COM(2001) 645 final), la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo (DO L 16 de 22.1.2003), la Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos (DO L 26 de 31.1.2003) y la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998).

⁽⁸⁾ Véase la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Un Derecho contractual europeo más coherente - Plan de acción» (2003) 68 final de 12.2.2003.

⁽⁹⁾ Véase COM(2003) 427 final de 22.7.2003, http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm.

1.10.2 De esta manera se obtiene una visión unívoca de la misma relación, consolidando la seguridad jurídica en lo que se refiere a la manera en que debe ser aplicada, con el evidente beneficio para la planificación de la vida comercial y su expansión geográfica, hasta ahora perjudicada por la incertidumbre ante posibles cambios en la aplicación de las relaciones contractuales ⁽¹⁰⁾. Al mismo tiempo, se evita el fenómeno denominado *forum shopping* (búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso) ⁽¹¹⁾.

1.10.3 Además, la unificación de las normas en materia de conflictos permitirá prever mejor la disciplina que regirá las relaciones contractuales entre particulares y contribuirá a agilizar e impulsar el comercio, ya que los intervinientes, al confiar más en el futuro de sus relaciones, se harán más emprendedores ⁽¹²⁾.

C. CUESTIONES METODOLÓGICAS — CUESTIONARIO

1.11 El Libro Verde se dirige fundamentalmente a especialistas del Derecho, en particular a Universidades y magistrados, empresas y organismos, y asociaciones de protección y defensa de los ciudadanos, en particular de los consumidores. En este contexto es donde cobra todo su sentido el cuestionario propuesto, que cubre de forma casi exhaustiva las cuestiones suscitadas por la aplicación del Convenio de Roma.

1.12 Por su parte, el Comité considera conveniente agrupar las cuestiones suscitadas en una serie de grandes temas, distinguiendo las cuestiones generales de las propuestas concretas, y sigue dicho criterio a la hora de organizar el presente dictamen.

1.13 A partir de las amplias informaciones doctrinales y jurisprudenciales incluidas en el Libro Verde y con objeto de motivar las diversas cuestiones que el Convenio de Roma pueda suscitar y de fundamentar las soluciones alternativas, así como en aras de una mayor brevedad, el Comité no reproduce todos los argumentos que pueden aducirse y se limita a presentar, en ocasiones, las ventajas de las soluciones propuestas.

1.14 Ahora bien, en la síntesis final, el Comité procura dar una respuesta concisa a todas y cada una de las cuestiones planteadas por la Comisión, al tiempo que se permite plantear otras cuestiones y formular recomendaciones en relación con el futuro trabajo de la Comisión, con objeto de contribuir a la elaboración y adopción de un instrumento que satisfaga las necesidades actuales en la materia.

⁽¹⁰⁾ La formalidad propia del derecho internacional privado, por lo demás, favorece los esfuerzos de unificación, ya que su justa aplicación es, a menudo, independiente de las circunstancias específicas de cada comunidad nacional. Se trata de un fenómeno aún más claro en el ámbito contractual si se observan las probables intenciones de los intervinientes, independientemente de su situación geográfica. Esto no obsta para que determinados objetivos normativos y materiales se vean amenazados, si bien sobre ellos existe un gran consenso dentro de la Comunidad; queda por ver si son adecuadas las normas vigentes frente a los resultados materiales que se pretende alcanzar, como la protección de la parte considerada más débil. A la hora de estudiar este aspecto podrán servir en cierta medida las reflexiones realizadas recientemente a propósito del Reglamento «Bruselas I».

⁽¹¹⁾ Por otra parte, la unificación en materia de conflictos reduce el fenómeno de la elección del foro en función de la ley considerada competente por cada sistema de derecho internacional privado nacional y permite reforzar los propósitos de unificación de normas sobre competencia jurisdiccional internacional, al restar toda relevancia a la elección del foro en que se proponga la acción de entre los diversos que eventualmente sean posibles, al menos desde el punto de vista de la ley que vaya a aplicarse en dicho foro, lo cual no sólo incrementa la unidad del mercado, sino que agiliza la vida comercial del mercado único. Se trata de un argumento más a favor de la complementariedad de las dos ramas del derecho internacional privado que pueden entrar en conflicto, a pesar de que se persigan valores y objetivos diferentes, ya que se centran en problemas diferentes y que dan pie a cuestiones normativas diferentes. Por tanto, la indiferencia en cuanto al lugar en el que se propone la acción siempre acabará por estimular la circulación y el establecimiento de personas e intereses en diversos lugares, esto es, fomentará una movilidad real en el mercado único basada en las necesidades reales, sin forzarla simplemente porque en un país concreto se considere más favorable la ley.

Véase M. GIULIANO, P. LAGARDE, op. cit. p. 5, donde insisten en la idea de que la unificación de las reglas de conflictos en materia contractual constituye «la prolongación natural del convenio sobre la competencia judicial y la ejecución de las decisiones», así como M. GIULIANO, op. cit., loc. cit., donde subraya que el Convenio de Roma es el «complemento natural» del Convenio de Bruselas de 1968, «ya que evita el *forum shopping* que el anterior convenio dejaba en cierto modo abierto en materia de contratos».

⁽¹²⁾ Véase M. GIULIANO, P. LAGARDE, Informe relativo al Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, de 19 de junio de 1980, DOCE, C 327 de 11.12.1992, p. 4 ss.; así como M. GIULIANO, *Osservazioni introduttive*, in *Verso una disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti*, Padua, 1983, p. XXI, donde sugiere una elocuente metáfora, según la cual el Convenio de Roma debería verse como una «tessera» (pieza de mosaico) del espacio jurídico común cuyo objeto consiste en garantizar a las personas físicas y jurídicas que actúan en la Comunidad un mayor grado de seguridad jurídica en sus relaciones contractuales, tanto internas como externas, contribuyendo a facilitar el funcionamiento del mercado común.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO E INSTRUMENTO JURÍDICO IDÓNEOS

2.1 El Comité está de acuerdo en que el fundamento jurídico de la iniciativa debe ser, como sugiere la Comisión y por las razones que aduce, los artículos 61 c) y 65 b) del Tratado, ya que dicha iniciativa no vulnera y respeta plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2.2 En cuanto al instrumento comunitario más adecuado, el Comité se decanta claramente por un Reglamento, que se adapta de manera más coherente a la naturaleza de las normas en cuestión y al objetivo de claridad en su interpretación y aplicación, tanto por las diversas instancias judiciales nacionales competentes como por las empresas y los particulares en sus transacciones.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL CONVENIO Y SU REAFIRMACIÓN

3.1 El Convenio de Roma se basa en una serie de principios y valores fundamentales que forman parte de la tradición ancestral y del patrimonio común de los sistemas jurídicos del Estado de derecho, entre los que cabe destacar los siguientes:

- el principio de autonomía de los particulares en el derecho internacional privado, esto es, el reconocimiento de la voluntad de las partes como elemento de conexión principal;
- el énfasis en determinadas normas imperativas centradas en cuestiones de orden público;
- el valor de la estabilidad de la vida jurídica internacional: el propósito armonizador (que afecta al ámbito de la interpretación uniforme) y el principio del favor negotii o del favor validitatis, en materia de forma de los contratos y de capacidad (el valor de la protección de la confianza en las apariencias);
- la protección de las expectativas y la certeza del derecho: la tendencia a considerar la competencia de la ley que presente una conexión más estrecha con el contrato (orientación de vocación universal que favorecerá la armonía de los fallos judiciales); la importancia de la ley del medio económico-social de las partes (Umweltsrecht), con la consiguiente elección supletoria o alternativa (en materia de existencia y validez del contrato) de la ley de residencia de una de las partes o de ambas.

3.2 Como en el plano material, los ordenamientos prevén normas de protección del consumidor o de la parte considerada más débil (trabajador, asegurado o tomador del seguro), no tanto con el propósito de estimularlo con mayores beneficios de los que le corresponderían ante los tribunales, sino más bien con la intención de reequilibrar las obligaciones de toda relación contractual; y lo mismo cabe decir del derecho internacional privado: la orientación consistente en proteger la parte considerada más débil tiene como estricto objetivo asegurar el verdadero cumplimiento de los objetivos de las normas sobre conflictos en esta materia, evitando que se desvirtúe la justicia conflictual a través de la elección de la ley competente cuando tal elección esconda, bajo la apariencia de la autonomía conflictual, una verdadera elección unilateral de la lex contractus por parte de la parte más fuerte (el profesional, el patrón, el empresario, etc.

3.3 Por otra parte, al prever normas de aplicación necesaria e inmediata, se pretende garantizar no sólo la realización de la justicia conmutativa propia de los contratos, sino también que no se marginen determinados objetivos materiales de carácter público que pueden entrar en conflicto con la organización económica y social de los países europeos, además de la realización de propósitos derivados de la justicia distributiva.

3.4 Estas orientaciones, más o menos asentadas en el derecho internacional privado, se corresponden con el deseo de seguridad jurídica, sin contradecir la armonía de decisiones, incluso en relación con terceros países, y, por tanto, con la vocación de universalidad de las conexiones elegidas. A pesar de la necesidad de garantizar la realización de determinados intereses de orden público o de aplicar determinadas normas de protección derivadas o no de la transposición del derecho comunitario ⁽¹³⁾, el CESE considera que en esta materia el nuevo Reglamento debe seguir inspirándose, en lo fundamental, en estos principios y valores.

IV. PRINCIPALES OBSERVACIONES Y PROPUESTAS

4.1 Las cuestiones planteadas acerca de la aplicación del Convenio de Roma y del futuro de éste pueden dividirse entre las internas y las externas. Las internas derivan de las propias normas del Convenio y de las elecciones valorativas subyacentes, así como de la metodología seguida; las externas proceden, por ejemplo, de la relación del Convenio con el derecho comunitario y con otros instrumentos de derecho internacional público (ya concluidos o en preparación), sobre todo los que tienen por objeto unificar normas en materia de conflictos o de derecho material en el ámbito de los contratos (ya concluidos o en preparación) ⁽¹⁴⁾, así como de la relación entre el Convenio de Roma y el Reglamento «Bruselas I» ⁽¹⁵⁾.

4.2 Estructura

4.2.1 La estructura del Convenio de Roma sigue el esquema tradicional de los convenios de unificación de normas en materia de conflictos. De este modo, tras definir su ámbito material de aplicación y declarar el carácter universal del Convenio (en la medida en que sigue aplicándose cuando sus normas designen como competente una ley de un Estado no firmante), se exponen las normas en materia de conflictos. No obstante, la inclusión sistemática de determinadas disposiciones ha suscitado reservas.

4.2.2 Así, en primer lugar, tras la norma del artículo 3, la norma general de conflictos del artículo 4 ya incluye algunas normas especiales relativas a los contratos que tengan por objeto inmuebles o a los contratos de transporte de mercancías. Teniendo en cuenta que determinados contratos se recogen en artículos específicos, sería conveniente revisar este doble criterio de distribución de las normas especiales, al menos en lo que se refiere al transporte de mercancías (si se decide mantener dicha norma; véase infra), para reconocer su especificidad.

4.2.3 En segundo lugar, junto a normas más próximas a cuestiones estrictamente relacionadas con el derecho internacional privado, se incluyen normas generales sobre las disposiciones transitorias y la interpretación uniforme. Sería conveniente examinar nuevamente el lugar que corresponde a dichas normas dentro del sistema.

4.3 Ámbito de aplicación (artículos 1 y 2)

4.3.1 El Convenio de Roma no quiso extender la unificación a todas las materias conflictuales de los contratos. De este modo, quedaron fuera de su ámbito de aplicación las obligaciones contractuales surgidas en el ámbito de las relaciones familiares y sucesorias, las obligaciones relativas a títulos de crédito, las cuestiones societarias, las obligaciones asociadas a actividades de representación o intermediación y las cuestiones relativas a los trusts y los contratos de seguros cuyo objeto recaiga sobre un riesgo situado en el territorio comunitario.

⁽¹³⁾ Eventualmente, en beneficio de los propios objetivos de las normas en materia de conflictos, como sucede con la protección de determinadas categorías de personas, ya que, incluso al asegurarse un mínimo de protección mediante políticas legislativas internas o comunitarias, se pretende no desvirtuar el sentido de la elección conflictual que deberá resultar de la autonomía de ambas partes.

⁽¹⁴⁾ En algunos ámbitos hay ya una historia larga de unificación material fructífera, pero su carácter parcial sigue exigiendo una unificación en materia de conflictos. Véase, sobre la unificación y la armonización del derecho material de los contratos, el Plan de la Comisión mencionado en la nota n° 8 y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo», DO C 241 de 7.10.2002.

⁽¹⁵⁾ El análisis realizado tiene en cuenta las juiciosas propuestas de enmienda formuladas tras una larga y continua reflexión del GEDIP, cuyas sugerencias se incorporan en numerosas ocasiones.

4.3.1.1 La razón de ser de algunas de las exclusiones se basó, sobre todo, en la existencia de otros instrumentos reguladores que ya aseguraban una unificación internacional o al hecho de estar entonces en preparación tratados especiales de unificación.

4.3.1.2 Se considera conveniente hacer un balance de la situación de los trabajos emprendidos en su día y reconsiderar el ámbito material de aplicación del Reglamento.

4.3.2 Teniendo en cuenta la intención armonizadora y el carácter general de las reglas del futuro Reglamento, es conveniente ampliar lo máximo posible su ámbito de aplicación material, extendiéndolo, por ejemplo, a todos los contratos de seguros, eliminando así los apartados 3 y 4 del artículo 1, dejando en manos del derecho comunitario y los ordenamientos internos la combinación de estas normas con las eventuales normas obligatorias de transposición en materia de seguros ⁽¹⁶⁾.

4.4 *Carácter universal (artículo 2)*

4.4.1 El Comité considera conveniente seguir optando por el carácter universal del Reglamento, como en el Convenio de Roma, y admite la validez de sus normas en materia de conflictos aunque la ley designada sea la de un tercer país. Otra opción podría ser el reajuste del ámbito de aplicación del Reglamento, limitándolo, por ejemplo, a resolver el conflicto de leyes en determinados contratos, lo que haría difícil precisar qué constituye un contrato comunitario o con influencia o capaz de surtir efectos sobre la vida jurídica y económica de la Comunidad, o sobre el territorio de la Comunidad.

4.4.2 Por otra parte, tampoco sería suficiente, desde el punto de vista de los objetivos de política legislativa comunitaria, aplicar únicamente las normas en materia de conflictos unificadas cuando se designe como competente la ley de un Estado miembro, pero no en los demás casos, aunque los efectos del contrato se hagan sentir con intensidad en el territorio o la vida de la Comunidad, y dejar así a las leyes internas de los Estados miembros y a otras normas comunitarias la tarea de garantizar la búsqueda de determinados objetivos comunitarios de protección.

4.5 *La electio iuris (artículo 3) (17)*

4.5.1 En relación con la posibilidad de escoger un conjunto normativo no estatal, trátase de principios generales del derecho o, dentro de la denominada *lex mercatoria*, de usos o normas consuetudinarias de la práctica comercial, plasmadas o no por escrito y sistematizadas o no por entidades corporativas internacionales, dada la complejidad que el estudio de tales conjuntos normativos puede llegar a alcanzar y considerando la resistencia a aceptar una designación de ese tipo, así como la jurisprudencia y el sentido de las legislaciones nacionales y el grado actual de desarrollo de dichos cuerpos normativos y su carácter fragmentario, es conveniente mantener la orientación basada en el Convenio de Roma, esto es, que la *electio iuris* recaiga en un ordenamiento estatal ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Véase la cuestión 7 del Libro Verde.

⁽¹⁷⁾ Inter alia, se abordan las cuestiones 8 y 9 del Libro Verde.

⁽¹⁸⁾ Naturalmente, ello no impide una referencia material a tales cuerpos normativos, que, de este modo, aun dependiendo de la posición de la *lex contractus*, se considerarían incorporados en el contenido de las negociaciones, sobre todo porque algunas de dichas normas estarán en vigor en algunos países. Hacer pasar por el filtro conflictual de los ordenamientos estatales el recurso a dichos cuerpos de normas materiales no parece entorpecer el comercio internacional, y sí puede favorecer la seguridad jurídica (si bien los Estados pueden reconocer a las partes amplia libertad en este dominio, a pesar de que se mantenga la facultad de realizar un «fraccionamiento legislativo» (*dépeçage*) del contrato dentro de ciertos límites). En realidad, aunque se permita la elección, los Estados siempre podrían impedir la aplicación de algunas de las normas internacionales mediante la elaboración de normas de aplicación necesaria e inmediata.

4.5.2 Respecto a la posibilidad de optar por el régimen incluido en un convenio internacional, podría aclararse que cabe aceptar que dicha opción tenga valor de norma en materia de conflictos siempre que el Convenio en cuestión sea aceptado por ambas partes como una de las condiciones indispensables para su aplicación ⁽¹⁹⁾. Esta elección estaría sujeta a los límites que habitualmente imponen las demás obligaciones internacionales a las que esté vinculado el foro, por sus normas de aplicación necesaria e inmediata y por el orden público internacional ⁽²⁰⁾.

Cuando la elección recaiga en un convenio del que forme parte el foro y dicho convenio prevea que su régimen sea aplicable en el caso de que lo hayan escogido las partes, la cuestión será diferente, ya que el Reglamento deberá garantizar que no perjudica a la aplicación de los convenios especiales a los que estén o vayan a estar internacionalmente vinculados (véanse los artículos 21 y 24).

4.5.3 En lo que se refiere a los pactos atributivos de jurisdicción y a las cláusulas arbitrales, la proximidad entre las cuestiones procesales (regidas por la *lex fori*, y, siempre que el caso se sitúe en el ámbito de aplicación del Reglamento «Bruselas I», por las normas de éste, además del eventual concurso de otras normas internacionales) y las cuestiones contractuales, hace admisible que perdure la exclusión de esta materia, aunque ello vaya en menoscabo de la uniformidad perseguida.

4.5.3.1 Sin embargo, si se opta por prever una norma sobre este aspecto, habrá que tener cuidado de salvaguardar todo lo que esté dispuesto en el derecho comunitario o en tratados internacionales, generales o específicos; además, habrá que analizar cuidadosamente qué aspectos de tipo específicamente contractual deben someterse a esa eventual norma en materia de conflictos, dejando para los Estados la regulación de los aspectos y efectos de carácter procesal, que siempre afectan a la organización jurisdiccional de los Estados.

4.5.3.2 Siempre que esté suficientemente claro y definido el ámbito de dicha norma, su elección conflictual siempre podría indicar la *lex contractus*, la ley competente para regular el contrato si éste fuese existente y válido.

4.5.4 En cuanto a los problemas suscitados por la determinación de la voluntad tácita de las partes, parece conveniente dejar tales averiguaciones en manos del juez y de la actividad probatoria en los términos de las normas del proceso, dada la naturaleza concreta y casuística del asunto.

⁽¹⁹⁾ Justamente en estos casos, se viene manteniendo que, de acuerdo incluso con la actual versión del Convenio de Roma, cabe aceptar la posibilidad de una referencia conflictual a un cuerpo normativo de un convenio internacional aunque el Estado del foro no sea parte de dicho convenio, siempre que esté previsto ese tipo de *electio iuris*.

⁽²⁰⁾ Desde este punto de vista, se trataría únicamente de una clarificación, aunque el punto no deja de ser polémico. Se trata de una conclusión que los objetivos del Convenio de Roma no sólo no excluyen, sino, antes bien, aconsejan. De este modo, hacer recaer la *electio iuris* directamente en un convenio equivaldrá a una elección indirecta, esto es, a escoger (expresa o tácitamente) un ordenamiento estatal que prevea una referencia al régimen de un convenio internacional, lo cual, en principio, será el caso de la ley de un Estado vinculado a un convenio que expresamente permita que las partes lo apliquen a través de una cláusula de opción, una *professio iuris* (véase el caso de las Reglas de Haya-Visby, de 1968, y del Convenio de Hamburgo, de 1978, en materia de transporte de mercancías por mar). Los propios objetivos del Convenio de Roma y los valores del derecho internacional privado nos llevan a esta conclusión. Por un lado, el Convenio de Roma incita a un respeto escrupuloso de la voluntad de las partes; por otro, es innegable que aceptar la referencia conflictual realizada por las partes a un régimen internacional de este tipo (una vez se conozca la voluntad de las partes) siempre sería la mejor manera de proteger la seguridad jurídica y la previsibilidad, esto es, de salvaguardar las expectativas de las partes que acordaron su voluntad y el contenido de la negociación conforme al convenio internacional en cuestión. Una interpretación de este tipo permitiría, al mismo tiempo, prevenir el fenómeno del *forum shopping*. Por último, esta solución podría favorecer la armonización normativa internacional, sobre todo cuando se trate de diversas versiones de un mismo convenio sometido a revisión y no coincidan las partes de las diferentes versiones. En este caso, siempre que no sea obligatorio aplicar una versión anterior del Convenio en cuestión, teniendo en cuenta las conexiones objetivas del caso, el foro podrá permitir la aplicación de una versión diferente de aquella a la que esté vinculado, precisamente por haber sido escogida por las partes, que siempre podrían haber optado por la ley de un Estado vinculado a la nueva versión, que ya contemplase su aplicabilidad en virtud de la voluntad de las partes.

La referencia de las partes a un convenio que no prevea en la autonomía privada una conexión capaz de desencadenar su aplicabilidad siempre podrá entenderse como una referencia material, esto es, como una incorporación material de las normas del régimen internacional en el contrato.

4.5.5 En cuanto a la elección posterior o a la modificación posterior de la ley escogida por las partes (artículo 3.2), aunque se deduce de la interpretación de las normas y de los objetivos de la norma en materia de conflictos del Convenio de Roma, se considera conveniente aclarar que una elección posterior podría tener efectos *ex tunc*, siempre que quede salvaguardada la posición de terceros.

4.6 *El criterio supletorio de determinación de la ley competente (artículo 4)*

4.6.1 Enunciación del principio de mayor proximidad (artículo 4.1) ⁽²¹⁾

4.6.1.1 Interrogante

Sigue en pie el debate sobre la conveniencia de reducir la flexibilidad de la determinación de la ley competente, en caso de no haber *electio legis*, o, al menos, atenuar la apariencia de una flexibilidad que en última instancia no es deseada por el propio Convenio de Roma, cuando se interpretan en determinado sentido los supuestos del artículo 4.2.

4.6.1.2 Propuesta

Se lograría el objetivo, por ejemplo, si se suprimiese la enunciación del principio de mayor proximidad del art. 4.1. Si bien es cierto que el principio de la relación más significativa (*most significant relationship* o *engste Beziehung*) inspiró las opciones conflictuales supletorias, ello seguiría estando claro si se suprime la norma del apartado 1.

Además, con esta medida quizá se aclare el valor de las normas de los apartados siguientes, lo que contribuiría a reducir las posibles divergencias sobre el valor de las presunciones en los actuales apartados 2, 3 y 4 del artículo 4. Por tanto, estas normas dejarían de indicar las conexiones relevantes como presunciones de la conexión más estrecha y pasarían a indicar dichas conexiones como conexiones supletorias, generales o especiales, sin más, siempre en función de lo que especifique la cláusula de excepción final.

Por tanto, debería dejarse tal y como está la cláusula de excepción del apartado 5, a la que se podría añadir la previsión de la facultad del juez para proceder al «fraccionamiento legislativo» (*dépeçage*) del contrato, hoy prevista en la segunda parte del apartado 1 del artículo 4.

4.6.2 El concepto de prestación característica (artículo 4.2.) ⁽²²⁾

4.6.2.1 Interrogante

Es conveniente aclarar la noción de prestación característica, clave a la hora de determinar la ley competente con carácter supletorio. Sin embargo, no sólo hay diferentes concepciones doctrinales sobre su criterio de definición, sino que también habrá casos en que la observación de las circunstancias concretas del caso contribuya a determinar si se trata de una prestación característica, teniendo sobre todo en cuenta la novedad de determinados contenidos contractuales, más o menos complejos.

⁽²¹⁾ Véase la cuestión 10 del Libro Verde.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

4.6.2.2 Propuesta

Independientemente de que se deba confiar en el buen criterio del juez, es aconsejable elaborar una lista meramente indicativa de prestaciones características con los casos menos conflictivos. Se trataría de una lista obvia y el juez siempre podrá recurrir a la cláusula de excepción del art. 4 (aunque, caso de existir dicha lista, el juez que se apartase de ella debería hacer un mayor esfuerzo de argumentación del que ya debe realizar actualmente al acogerse a dicha cláusula de excepción). No obstante, la ventaja de dicha lista radica en el eventual refuerzo de la seguridad jurídica que trae consigo la previsibilidad, ligada al valor normativo que siempre acompaña a una indicación de este tipo, si bien atenuado por su carácter de ejemplo y su eventual generalidad típica.

4.6.3 Los contratos de arrendamiento de corta duración ⁽²³⁾

4.6.3.1 Interrogante

A tales contratos, en principio, se les podría aplicar con carácter supletorio la ley del país en que esté situado el inmueble (art. 4.3). Sin embargo, los contratos de arrendamiento de corta duración («arrendamientos de vacaciones») se concluyen a menudo entre partes que no residen o no están establecidas en el país en el que está ubicado el inmueble que constituye el objeto del contrato, a lo que se une que el arrendatario tiene menos posibilidades de conocer correctamente el régimen vigente en la *lex rei sitæ*, caso que no tiene por qué ser el de la otra parte. Puede suceder que el derecho conflictual del país en que esté situado el inmueble atribuya la competencia a la *lex rei sitæ* si está fuera del ámbito de aplicación del Reglamento. Por otra parte, puede que sea necesario atender a normas imperativas o de orden público de la *lex rei sitæ*.

4.6.3.2 Propuesta

Se considera que debería tenerse en cuenta la posibilidad de aplicar no la *lex rei sitæ*, sino la *lex domicilii communis*, con lo que se establece la ley competente supletoria a través de una acumulación de conexiones que indique la ley del entorno económico-social de ambas partes, siempre que el arrendatario sea una persona física (teniendo en cuenta que el Reglamento «Bruselas I» atribuye también competencia jurisdiccional a los tribunales del Estado miembro de residencia común de las partes; art. 22.1). Eventualmente podrá imponerse la consideración o aplicación de determinadas normas imperativas de orden público de la *lex rei sitæ* si se considera que el respeto de dichas normas no está suficientemente garantizado por las normas del artículo 7 (independientemente de que siempre quepa la posibilidad de apelar a la *lex rei sitæ* en virtud de la cláusula general de excepción).

4.6.4 El contrato de transporte de mercancías (artículo 4.4)

4.6.4.1 Interrogante

Se plantea la cuestión de si está justificado tratar por separado este contrato, teniendo en cuenta que la ley supletoria competente se basa en una acumulación de conexiones que gira en torno al eje que es la conexión relativa a la ubicación del establecimiento del transportista, aunque se refiera al establecimiento principal.

4.6.4.2 Propuesta

Aunque la Comisión no ha planteado esta cuestión, y teniendo en cuenta la salvaguardia que representa la cláusula de excepción del actual art. 4.5., el Comité considera que no es desaconsejable suprimir la norma del art. 4.4., relativo al transporte de mercancías, que quedaría sujeto a la norma supletoria general. El objetivo de protección del transportista, recogido en diversos regímenes materiales uniformes de los distintos tipos de transporte de mercancías, no exige un texto como el actual, ya que en caso de imposibilidad de concretar la acumulación de conexiones, siempre se debería recurrir a la norma general del apartado 1 o a la norma del apartado 2.

⁽²³⁾ Véase la cuestión 11 del Libro Verde.

4.7 Contratos celebrados con consumidores ⁽²⁴⁾

4.7.1 Interrogantes

4.7.1.1 En general se reconoce que las disposiciones constantes del Convenio de Roma no tuvieron como preocupación fundamental la protección de los consumidores o de otras «partes débiles» en las relaciones contractuales y que, por tanto, el sistema resultante en su conjunto no es el más adecuado para lograr una protección efectiva de los consumidores ⁽²⁵⁾.

4.7.1.2 Por tanto, cabe plantear varias cuestiones para que el sistema resultante del nuevo Reglamento tenga debidamente en cuenta la posición especialmente desfavorable del consumidor en los contratos internacionales, sobre todo en lo que se refiere a los contratos ya elaborados, los llamados «contratos de adhesión», especialmente en ámbitos muy técnicos, como los servicios financieros o los contratos de servicios electrónicos. Entre ellos cabe subrayar la noción de consumidor y de contrato con consumidores susceptibles de estar cubiertos por las normas del artículo 5 (la actual exclusión de determinados consumidores «móviles» o «activos»; la no inclusión de determinados contratos que tengan por objeto inmuebles y eventuales prestaciones relacionadas con su utilización (timesharing); el problema de la aceptación de contratos celebrados por nuevos medios electrónicos que también hayan servido para hacer la correspondiente publicidad u oferta de negociación); la adecuación de la conexión supletoria escogida en el actual Convenio de Roma; la necesidad de conciliar las normas de los artículos 4, 5 y 9; la actual exclusión de los contratos de transporte simples; la relación con el Reglamento «Bruselas I»; sin olvidar la necesidad de no desequilibrar la reglamentación, de forma que la posición del profesional que contrata con el consumidor quede a su vez descompensada, teniendo en cuenta que es importante que el derecho internacional privado también proteja las expectativas y la seguridad jurídica del profesional.

4.7.2 Propuestas

4.7.2.1 Apartados 1 y 2 del artículo 5. Se aconseja incluir a los consumidores «móviles» y «activos» en la previsión de esta norma especial dedicada a los contratos con los consumidores.

4.7.2.1.1 Teniendo en cuenta el importante problema de los medios electrónicos, será conveniente contar con una única norma en materia de conflictos para los contratos con consumidores, trátese de comercio electrónico o no, con objeto de no desincentivar el recurso a los medios electrónicos.

4.7.2.1.2 Por tanto, y para lograr dichos objetivos, la definición del ámbito de aplicación de la norma del art. 5 ya no debería tener en cuenta la ubicación de determinados hechos hoy considerados significativos, como la oferta de negociación, la publicidad del bien o el servicio o la emisión de la declaración de voluntad de negociación o, en general, los actos necesarios para la conclusión del contrato.

4.7.2.1.3 En cualquier caso, deberán seguir excluyéndose del ámbito de la norma los casos en los que el consumidor, sin que el suministrador le incite a ello, se traslade al país de éste o deba recibir o efectivamente reciba el bien o la prestación en dicho país.

4.7.2.2 Apartado 1 del art. 5. Se sugiere ampliar la previsión del art. 5 a los contratos que tengan por objeto bienes inmuebles (derecho real de habitación periódica o contrato de timeshare).

4.7.2.3 Apartado 3 del art. 5. Se considera aconsejable examinar la aplicación de la norma supletoria del artículo 4 y la sustitución del actual criterio supletorio de aplicación de la ley de residencia del consumidor. Esta solución permite seguir protegiendo la seguridad y las expectativas de ambas partes, independientemente de que no sea cierto que la ley de residencia del consumidor le sea materialmente más favorable.

⁽²⁴⁾ Véase la cuestión 12 del Libro Verde.

⁽²⁵⁾ Es el caso, sobre todo, del principio de autonomía de la voluntad en función de la ausencia de una igualdad real entre las partes, sobre todo en los llamados «contratos de adhesión»; es el caso de la presunción general del artículo 4.2., en la medida en que la mayor parte de los casos indica la ley del profesional; también es el caso de una interpretación estricta del artículo 7, que no incluye en su previsión, como «ley de policía», las normas relativas a la protección de los consumidores.

4.7.2.4 Apartados 2 y 3 del art. 5. El nivel mínimo de protección material del consumidor deberá seguir estando garantizado por las disposiciones imperativas de la ley de su residencia habitual, que se superpondrían al régimen establecido por la ley competente conforme a los artículos 3, 4 y 9, excepto cuando el suministrador ofrezca una prueba suficiente de que, a pesar de haber realizado diligencias razonables, desconocía el lugar de residencia del consumidor.

4.7.2.5 Apartado 2 del art. 5. En lo que se refiere al contrato celebrado a distancia por medios electrónicos y a la inclusión del consumidor móvil frente a la protección de las expectativas legítimas del profesional, debería establecerse la imposibilidad de invocar el nivel mínimo de protección de la *lex domicilii* siempre que el suministrador pruebe que desconocía el lugar de residencia del consumidor o que lo desconocía sin que ello sea imputable a imprudencia suya, o siempre que ello fuese consecuencia de una retención del consumidor, esto es, siempre que tal desconocimiento sea imputable al consumidor (lo que no sucedería, por ejemplo, si, al formalizarse el contrato por medios electrónicos, el suministrador no hubiese dado al consumidor la posibilidad de enviarle los datos relativos a su lugar de residencia).

4.7.2.6 Apartados 2 y 3 del art. 5. No es necesario maximizar la protección material del consumidor, por ejemplo a través de una norma de conexión múltiple alternativa, ya que ello entraría en contradicción con todo lo expuesto a propósito de la lectura que se hace del principio de protección de la parte más débil, cuando en realidad basta con garantizar un umbral mínimo de protección; asimismo, también es importante en este ámbito no perjudicar innecesariamente el valor de seguridad y certeza de ambas partes ni restar toda la importancia a la voluntad de las partes.

Por tanto, el Comité considera que se podría someter el contrato con consumidores a las normas generales de conflicto (actuales arts. 3, 4 y 9), con la salvedad de que el consumidor no podrá ver disminuida la protección que confieren las normas imperativas de su país de residencia, a no ser que el suministrador desconozca de buena fe el lugar de residencia del consumidor; en este sentido, recaería en el suministrador la carga de la prueba del desconocimiento a pesar del empleo de la diligencia razonable.

4.7.2.7 Apartados 4 y 5 del art. 5. No está justificada la exclusión de los contratos de simple transporte del ámbito de aplicación de la norma del artículo 5, aunque ello implique recurrir a leyes distintas para los distintos créditos en una misma operación de transporte (parece más lógico que dicha exclusión se mantenga en el art. 15 del Reglamento «Bruselas I», con objeto de concentrar los pleitos en una misma sede jurisdiccional).

4.7.2.8 Quizá no sea necesario prever en este artículo el recurso necesario a determinadas normas imperativas de un Estado miembro, siempre que el contrato presente un contacto estrecho con éste que no sea el de la residencia del consumidor (y que podría corresponder al lugar de realización de una oferta al público o de publicidad –véase la ley alemana de 27 de junio de 2000⁽²⁶⁾–), teniendo en cuenta tanto lo que se propone para los denominados contratos «intracomunitarios» como lo que estipula el art. 7.1., si bien, en este caso, la decisión de aplicar tales normas siempre debería poder estar en manos del juez (no obstante las dudas sobre el tipo de normas previstas por esta norma).

4.7.2.9 Como las razones que justifican el favor *personae* contemplado en el Convenio de Roma y en el Reglamento «Bruselas I» son las mismas, a pesar de que las normas en materia de conflictos contienen disposiciones no coincidentes por la diferencia de los objetivos perseguidos en los distintos tratados legales, el Comité considera conveniente aproximar el art. 15 del Reglamento «Bruselas I» a la extensión prevista del contrato con consumidores dentro de la norma del art. 5, sobre todo si se deja de tener en cuenta la ubicación de determinados actos previos al contrato o que sirven para su conclusión (véase el punto tercero del primer guión del art. 15 del Reglamento).

⁽²⁶⁾ Ley de 27 de junio de 2000, Bundesgesetzblatt, a. 2000, parte I, n° 28, de 29 de junio de 2000.

4.8 *Los contratos de trabajo* ⁽²⁷⁾

4.8.1 Interrogantes

Del mismo modo, en lo que se refiere a los contratos de trabajo cabe destacar varias de las cuestiones suscitadas, como la relación entre el Convenio de Roma y las normas comunitarias sobre el desplazamiento temporal y los diversos conceptos de desplazamiento; la cuestión de saber si la conclusión de un nuevo contrato con un miembro del grupo del empresario original supone o no el fin del desplazamiento a los efectos de la aplicación de la norma de conflicto correspondiente; el problema de la aplicación necesaria de las normas de transposición del derecho comunitario en materia de desplazamiento; el problema del trabajo prestado a bordo de determinados medios de transporte de circulación internacional registrados, así como en plataformas marítimas; el papel de los convenios colectivos en las relaciones internacionales de trabajo y la cuestión de los convenios colectivos internacionales.

4.8.2 Propuestas

4.8.2.1 Sin perjuicio de la libertad de elección de la ley competente en los términos en los que aparece definida en el actual art. 6, el Comité considera que debería establecerse como competente la ley del lugar habitual de la prestación de trabajo, siempre que se trate de un destino temporal, aclarando que la persistencia de un destino no impide concluir en el país de acogida un contrato con un empleador integrado en el grupo del que forme parte el empleador de origen.

4.8.2.2 Sin embargo, el Comité sugiere que se examine si es necesario incluir una norma que garantice la aplicación de las normas de transposición de la Directiva 96/71 en el país de acogida ⁽²⁸⁾.

4.8.2.3 En cuanto a la noción de desplazamiento, a pesar de los intentos de definirlo, habida cuenta del gran número de posibilidades y de circunstancias de la vida empresarial, quizá sea más prudente mantener la opción de no definir rigidamente este concepto (ni a priori ni a posteriori), dejando al juez apreciar en cada caso concreto la existencia de un desplazamiento temporal.

4.8.2.4 En lo que se refiere al trabajo desarrollado a bordo de buques o aeronaves que hagan regularmente trayectos internacionales, así como en plataformas marítimas, a pesar de la contribución del citado informe del Convenio de Roma y el relativo consenso de la doctrina internacional, quizá pueda aprovecharse para consagrar una solución expresa para estas hipótesis incluyéndolas en el criterio supletorio de la letra b) del art. 6.2., respetando siempre la cláusula de excepción del art. 6.2.

4.8.2.4.1 De este modo se contribuiría también a evitar la tentación de considerar estos casos como extraterritoriales y aplicar la ley del pabellón que, como se sabe, no siempre presentará con el caso la conexión más significativa, sobre todo si se tiene en cuenta el fenómeno de los pabellones de conveniencia.

⁽²⁷⁾ Véanse las cuestiones 14 y 15 del Libro Verde.

⁽²⁸⁾ El Comité se pronunciará próximamente sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros (COM(2003) 458 final, de 25.7.2003).

4.8.2.4.2 Así, sin perjuicio del actual art. 6.1., la ley del lugar del establecimiento que haya contratado al trabajador sería aplicable si el trabajador no prestase habitualmente su trabajo en dicho país o si lo prestase a bordo de un medio de transporte sujeto a registro que no circule en un mismo país, o en una plataforma marítima, o en un territorio no sometido a soberanía estatal, a no ser que otra ley presente una conexión más fuerte, una vez consideradas las circunstancias concretas de dicho caso.

4.8.2.5 En lo que se refiere a los convenios colectivos vigentes en los países en contacto con una relación laboral plurilocalizada, de acuerdo con la doctrina internacional, y a pesar de la discusión en torno a la naturaleza dogmática de los mismos, se recuerda que las cláusulas de los convenios colectivos deben aplicarse siempre que constituyan normas imperativas en el ámbito de una de las leyes aplicables, sea a la luz del art. 6 (al tratarse de un convenio del país de la ley escogida, o de la *lex loci laboris*, o de la ley del lugar del establecimiento que contrató al trabajador) o conforme al art. 7.

4.8.2.6 Por otro lado, en lo que toca a los mencionados convenios colectivos internacionales, se considera que debería aprovecharse la oportunidad para aclarar si el Reglamento debe aplicárseles. La especificidad de esta figura, que, por otra parte, aún no se ha desarrollado en la práctica internacional, así como el debate teórico en torno a la naturaleza de los convenios colectivos, son motivo suficiente para justificar esta ponderación.

4.8.2.6.1 En realidad, la aproximación de las soluciones normativas en el ámbito laboral entra más bien dentro de los esfuerzos comunitarios de unificación o aproximación de las leyes materiales de los Estados miembros, esfuerzos que podrán o no pasar por la elaboración de convenios colectivos internacionales o comunitarios, así como por la definición de las condiciones en que dichos convenios puedan surgir. Por tanto, se trata de un esfuerzo y de un trabajo que no entra estrictamente en el plano de las normas en materia de conflictos que constituyen el objeto del Reglamento, sino en la aproximación normativa material.

4.9 *El derecho real de alojamiento periódico y el contrato de timesharing (véase 4.6.)*

4.9.1 Interrogante

Teniendo en cuenta la extensión del contenido de la previsión recogida en la letra c) del art. 15.1. del Reglamento «Bruselas I», que deja de hacer referencia exclusiva a los bienes muebles, y teniendo en cuenta, asimismo, el contenido del contrato y la posición de las partes normalmente participantes, se pregunta si debe regir la protección dispensada en los contratos celebrados con consumidores, incluso en lo que se refiere a proporcionar disponibilidad de un bien inmueble, sobre todo teniendo en cuenta las propuestas de enmienda del criterio supletorio para determinar la ley que debe regir los contratos con consumidores (y, por tanto, el recurso a los apartados 3 y 5 del artículo 4, según la numeración actual).

4.9.2 Propuesta

El Comité sugiere extender el concepto marco del art. 5 de modo que haga referencia a bienes inmuebles, sin que ello reste vigencia a las normas de la *lex rei sitae*, sobre todo las que protegen como resultado de la transposición del derecho comunitario (ya sea por considerar que en una nueva formulación del art. 5 no deberá dejar de ser la ley supletoriamente competente, conforme al art. 4.3., ya sea en virtud de los arts. 7 y 9.6.).

4.10 *Las leyes de policía, las normas de aplicación necesaria e inmediata, las disposiciones que, transpongan o no directivas comunitarias, fuerzan su aplicación independientemente de la competencia de su ordenamiento* ⁽²⁹⁾

4.10.1 Interrogantes

Estos preceptos implican toda una serie de cuestiones complejas entre las que cabe destacar las siguientes: la conjugación de las normas de los artículos 5, 6, 7, 9.6, y 10.2, así como la diferente manera en que el juez debe valorar las normas mencionadas (al margen del artículo 7.1); las dificultades a la hora de precisar qué normas se incluirán en la previsión del artículo 7 y la tarea del juez en relación con esta cuestión; la disparidad en las transposiciones nacionales de las directivas y el problema de la no transposición, cuestiones que parecen no contradecir el ámbito específico de las reglas en materia de conflictos, sino más bien el esfuerzo de armonización; el posible obstáculo que las «leyes de policía» o las normas de aplicación necesaria e inmediata pueden representar para la realización de los objetivos ligados al mercado único y a las libertades que le son inherentes; la necesidad, desde el punto de vista de los objetivos del derecho internacional privado, de que las soluciones encontradas contribuyan a la armonía internacional de decisiones y a la armonía comunitaria de las decisiones, evitando valorar de manera diferente las situaciones iguales, en especial dentro del territorio comunitario.

4.10.2 Propuestas

4.10.2.1 El Comité aconseja sustituir el actual art. 3.3., relativo a contratos objetivamente internos (ya que, incluso en ausencia de norma expresa, la orientación deberá necesariamente mantenerse), ya que una norma en materia de conflictos no debe regir una situación puramente interna. La referencia que hagan las partes a una ley extranjera en el ámbito de un contrato objetivamente interno nunca podrá excluir la aplicación de las normas imperativas del ordenamiento con el que tiene todas las conexiones objetivas.

4.10.2.1.1 De este modo, dicha referencia no debe considerarse una referencia de conflicto (*kollisionsrechtliche Verweisung*), sino que tiene que tener necesariamente el valor de una referencia meramente material o de mera incorporación material (*materiellrechtliche Verweisung*); esto es, será una expresión de la autonomía privada en el ámbito del derecho material interno y no una expresión de autonomía de las partes a la hora de elegir las normas en materia de conflictos; la voluntad de las partes sólo podrá determinar la ley competente cuando participen en un contrato que presente puntos de contacto con varios Estados.

4.10.2.1.2 En el hueco dejado por la eliminación de esta norma, y como ese lugar (correspondiente al art. 3.3.) es el adecuado desde el punto de vista de la sistematización, podría surgir una norma que prevea la noción de contrato objetivamente «intracomunitario» en el cual, independientemente de que se escoja la ley de un país tercero, siempre deberían aplicarse las normas imperativas de derecho comunitario o de transposición del derecho comunitario, que tendrían validez en el ordenamiento supletoriamente competente.

4.10.2.1.3 El Comité considera que esta limitación sólo debería darse cuando todos los contactos objetivos presentados por el contrato lo ligasen a Estados miembros. Sin embargo, considerando, sobre todo, la posibilidad de una elección o de un cambio de la elección de la ley competente después de la conclusión del contrato, la confluencia de todas las conexiones del contrato dentro del espacio comunitario quizá deba referirse al momento de elección de la ley, y no, como recoge el texto propuesto en el Libro Verde, al momento de la conclusión del contrato.

4.10.2.1.4 De este modo se garantizaría claramente el respeto de un nivel mínimo de eficacia del derecho comunitario derivado, siempre que las partes realicen la *professio iuris* en un contrato «intracomunitario».

4.10.2.2 Debe analizarse la oportunidad o la conveniencia de incluir una norma general que ordene la aplicación de las normas imperativas de protección resultantes de la transposición del derecho comunitario, siempre que el contrato presente un contacto estrecho con un Estado miembro (en cuyo caso se aplicarían las normas de transposición de dicho Estado), como ejemplifica la ley alemana de 2000.

⁽²⁹⁾ Véanse las cuestiones 13 y 16 del Libro Verde.

4.10.2.2.1 Sin embargo, quizá sea suficiente con reconocer que las disposiciones del art. 7 (que da al juez cierto margen de ponderación), junto con la primacía del derecho comunitario y los arts. 3.3., 5., incluso con las modificaciones que se introduzcan (véase supra, permitiendo que la ley supletoriamente competente fuese la indicada en el art. 4, excepción hecha del marco mínimo de protección) y 6 (forzando la aplicación de determinadas normas de transposición de determinados ordenamientos, sobre todo el que sería aplicable a la luz del objeto del contrato, o el del país de acogida del trabajador destacado) sería bastante para orientar dicha aplicación ⁽³⁰⁾.

4.10.2.3 Por otro lado, independientemente de lo expuesto a propósito del art. 3.3., conviene reiterar que la disparidad en las transposiciones nacionales de las directivas y el problema de la no transposición son cuestiones que no parecen afectar al ámbito concreto de las normas en materia de conflictos, sino al esfuerzo de armonización, por lo que compete a los Estados, en su legislación interna, garantizar la realización de los objetivos del derecho comunitario en el ámbito adecuado de casos que las directivas quieran abarcar.

4.10.2.4 Será conveniente que, a pesar del posible carácter equívoco del epígrafe, que evoca un cierto pasado conceptual de las «leyes de policía», la definición de las normas contempladas en las previsions del art. 7 se mantenga en un plano formal; esto es, que se haga por referencia al carácter inmediato de la aplicación de las mismas, o sea, independientemente de la ley aplicable en virtud de las normas en materia de conflictos, en vez de optar por una noción material de tales normas sobre la base de su objeto o contenido.

4.10.2.4.1 En realidad, las prescripciones del art. 7 no pretenden más que favorecer la armonía de decisiones y promover la aplicación de determinadas normas de transposición del derecho comunitario que quizá no se aplicarían en virtud de otras normas del Convenio de Roma (bien porque la transposición en un ordenamiento nacional haya sido deficiente en relación con una norma de conflicto, bien porque dicha transposición no haya tenido lugar), aunque no parece ser este último su objetivo normativo fundamental, sobre todo teniendo en cuenta que el art. 7.1. presenta un carácter universal.

4.10.2.5 En cuanto a las leyes de policía o a las normas de aplicación necesaria e inmediata de terceros países, conviene analizar qué medio puede ser el idóneo, bien el principio de armonía jurídica internacional, al que está sometido el derecho internacional privado, bien el propósito unificador que sirve de base al Convenio de Roma y que también estará en la base del Reglamento ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ En este caso quizá quedarían excluidas, aunque no necesariamente en virtud del art. 7, las normas de transposición de la ley de situación del inmueble, en el caso de que para el timesharing se escoja la ley de un tercer país, e incluso en ese caso, sólo cuando el consumidor no resida en un Estado miembro; en caso de residir, el nivel mínimo de protección de la *lex domicilii* sería aplicable si el art. 5 contemplase los contratos que afecten a inmuebles. En caso de seguirse esta última vía, habría que precisar qué es lo que se debe entender por conexión estrecha en las diversas directivas relativas a las normas de protección, en las cuales se establece, con carácter general, que los Estados deben garantizar la aplicación en su territorio de las normas de transposición siempre que el contrato tenga una conexión estrecha con un Estado miembro, y que la aplicación de determinadas normas imperativas de otros ordenamientos sea posible conforme al art. 7 (obsérvese que, incluso de acuerdo con el derecho derivado, el juez siempre podrá decidir la existencia de una conexión estrecha capaz de desencadenar la aplicación de las normas de protección resultantes de una transposición, dependiendo de cómo se hayan transpuesto las directivas, esto es, según los legisladores internos precisaran o no en su día dicho concepto, con objeto de provocar la aplicación de las normas de aplicación necesaria e inmediata de transposición).

⁽³¹⁾ Por una parte, conviene reconocer que la disposición del art. 7.1., a pesar de que pueda ser un medio para apelar a normas imperativas de transposición del derecho comunitario (siempre que se cumplan los requisitos expuestos), no tendrá como fundamento valorativo o como punto axial el deseo de dar importancia a las políticas legislativas extranjeras (sean de Estados miembros o de terceros países) o la voluntad de atender a las maneras en que, normativamente, los ordenamientos terceros (esto es, que no sean la *lex fori* ni la *lex causae*) dan cuerpo a ciertas concepciones de organización económico-social del Estado. El ámbito de una norma de este tipo debe buscarse entre los objetivos normativos del derecho internacional privado; es ahí donde se hallará el fundamento de la consideración o la aplicación de esas normas que no entrarían en juego en caso de funcionamiento normal de la norma en materia de conflictos. Aparentemente, el propósito de esa norma es lograr la uniformidad de valoración de una situación jurídica plurilocalizada concreta, sin dejar de prestar atención a las expectativas legítimas de las partes, ya que las normas competentes pertenecerán a un ordenamiento que presente con el caso una conexión estrecha. De este modo se pretende evitar en el foro una decisión diferente de la que se obtendría en otro lugar, así como el *forum shopping* (y, eventualmente, evitando que, por ejemplo, en la sede de reconocimiento o de ejecución, la decisión alcanzada choque con la reserva de orden público de un tercer país, al tratarse de normas que puedan formar parte del ámbito del orden público internacional de dicho Estado; desde este punto de vista, cabe admitir que las normas que más preocuparán al juez del foro serán precisamente las que afecten a intereses públicos, aunque se siga defendiendo una definición no material de las normas previstas en el art. 7). Por otra parte, la interferencia de dichas normas siempre podrá ser un obstáculo a la seguridad jurídica, además de, y con razón, las dificultades de aplicación que puedan plantearse en cada caso concreto, sobre todo cuando dichas normas se hallen confrontadas a otras provenientes de otros ordenamientos.

4.10.2.5.1 Aunque es preferible aceptar la consideración o aplicación de dichas normas de ordenamientos terceros, para hacer realidad los valores propios del derecho internacional privado, se considera que basta con atribuir al juez un margen de ponderación, como ya sucede actualmente, si se tiene presente que el juicio sobre la necesidad de dicha aplicación o consideración (siempre que sean conformes a los objetivos del derecho internacional privado) pasará por un análisis objetivo de las circunstancias del caso y del contenido global de los mencionados ordenamientos terceros (en realidad, el texto actual ya insta al juez a ponderar la naturaleza, el objeto y las eventuales consecuencias de no tener en cuenta tales normas, que siempre comparará con los efectos de su aplicación o consideración).

4.10.2.5.2 Dicho margen de apreciación quizá sea suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que los riesgos para la seguridad y previsibilidad ya se asumen al aceptar tener en cuenta dichas normas. Detallar en exceso las condiciones de aplicación o consideración de dichas normas no sólo podría ser una empresa sumamente difícil, si se hace de manera abstracta, sino que podría acabar condicionando al juez hasta el punto de impedirle medir adecuadamente las exigencias de la seguridad jurídica en cada caso concreto, lo cual iría en detrimento del objetivo pretendido.

4.10.2.6 Teniendo en cuenta la primacía ya establecida del derecho comunitario, y pese al interés pedagógico, hay que analizar si no será innecesario consagrar la orientación del caso *Arblade*, esto es, la conveniencia de incluir en el art. 7 una salvedad que recuerde que no es posible que la aplicación de las normas imperativas de aplicación necesaria e inmediata suponga un obstáculo injustificado a las libertades de circulación contempladas en el derecho original.

4.11 *La forma de los contratos y el comercio electrónico (véase 4.6.)* ⁽³²⁾

4.11.1 Interrogante

Teniendo en cuenta las dificultades de localización que plantean los nuevos medios y la necesidad de no discriminarlos, dada su utilidad, se plantea la conveniencia de adoptar una única norma, independientemente de los medios utilizados por las partes para concluir el contrato, que mantenga su validez formal.

4.11.2 Propuesta

La designación de la *lex causae* en materia de forma podrá depender de la alternativa entre la *lex contractus*, la ley del lugar donde las partes se encuentren en el momento de la emisión de la declaración de la negociación y la ley del lugar de residencia de las partes, mediante la inclusión de una referencia en el art. 5, según la cual lo dispuesto en el art. 9 no afectará a la aplicación de las normas protectoras previstas en el art. 5 (esto es, las de la ley de residencia del consumidor).

⁽³²⁾ Véase la cuestión 17 del Libro Verde.

4.12 *Capacidad de las personas jurídicas (art. 11)*

4.12.1 Interrogante

El artículo 11, sobre la aplicación de la *lex loci celebrationis* (que no se aplica al contrato *inter absentes*), en materia de capacidad, tiene por objeto favorecer la validez de la operación y proteger la confianza de uno de los contratantes en la apariencia de capacidad de la otra parte. Esta norma se fundamenta en la «teoría del interés nacional». Sin embargo, cabe preguntarse si puede aplicarse esta orientación a personas jurídicas (lo que contradiría su capacidad a la luz del eventual principio de la especialidad, así como las cuestiones relativas a la representación orgánica), teniendo en cuenta que el Convenio de Roma no se refiere más que a las personas físicas ⁽³³⁾.

4.12.2 Propuesta

En caso de que se pretenda tomar una postura legislativa sobre la cuestión, podría extenderse la excepción a personas jurídicas en aras de la clarificación y la armonización.

4.13 *La cesión de créditos y la subrogación* ⁽³⁴⁾

4.13.1 La cuestión relativa a la comparación de la clarificación de los ámbitos conceptuales (véase el caso del factoring). La pregunta se refiere a la introducción de aclaraciones que contribuyan al esfuerzo unificador, ya que pueden colisionar con diversos matices de las legislaciones nacionales. Deberá tenerse presente, asimismo, la proximidad de ambas reglas (arts. 12 y 13) en lo que se refiere al juicio conflictual subyacente y, por tanto, a las conexiones escogidas, que tienen en cuenta el carácter trilateral de estas relaciones.

4.13.1.1 Al tratarse de una cuestión de cualificación, deberá dejarse en manos del juez, máxime teniendo en cuenta que la seguridad jurídica no parece correr un riesgo inaceptable, dada la estructura semejante de ambas normas en materia de conflictos, que dan lugar a la aplicación distributiva de diversas leyes.

4.13.2 La cuestión relativa a la posibilidad de la cesión a terceros (eventuales titulares de derechos oponibles al cedente/acreditor original). Se plantea el problema de saber si el Reglamento no debería pronunciarse expresamente sobre qué ley es más adecuada para regular la cuestión, dado el riesgo de *forum shopping*. El afán unificador aconseja unificar la regla aplicable a esta cuestión desincentivando un eventual *forum shopping* por parte de los interesados. Debería prestarse atención al valor de la seguridad y la previsibilidad, así como tener en cuenta los riesgos de apelar a diversas leyes. Dado que, en caso contrario, se atentaría contra la previsibilidad y se garantizaría un trato unitario a todos los terceros con pretensiones concurrentes del cesionario en relación con el cedente, conviene optar por la aplicación de la ley reguladora del crédito cedido.

⁽³³⁾ Ante el texto actual, cabe hacer tres interpretaciones. Por un lado, puede entenderse la referencia a las personas físicas como exclusiva, excluyendo a las personas jurídicas de la misma orientación. Por otro, cabe defender una aplicación análoga de la norma también a las personas jurídicas. Finalmente, si se tiene en cuenta la cautela que todo instrumento internacional, que recoge voluntades soberanas y políticas estatales, exige al ejercicio de la aplicación análoga de sus normas para no desvirtuar el compromiso internacionalmente aceptado ni el grado de unificación perseguido, dadas las divergencias surgidas en torno a la «teoría del interés nacional» y teniendo en cuenta que el Convenio de Roma no pretende regular ni la cuestión de la capacidad ni las materias relacionadas con las personas jurídicas, podría concluirse que el Convenio de Roma sólo pretende tratar el tema de la capacidad dentro de determinados límites a los que se limitó el acuerdo unificador de los Estados contratantes y que, por tanto, todo aspecto referido a la capacidad que vaya más allá de la norma del artículo 11 quedaría en manos de los Estados contratantes. Por tanto, cada Estado debería determinar si debe extenderse o no a las personas jurídicas el precepto, precisamente al no haberse logrado unidad en este aspecto.

⁽³⁴⁾ Véanse las cuestiones 18 y 19 del Libro Verde.

4.13.3 La cuestión relativa al conflicto entre cesionarios y su resolución. En general, cabe aplicar las mismas reflexiones que en el punto anterior y sugerir el posible recurso a la ley del crédito cedido en caso de conflicto entre los regímenes de las leyes reguladoras de las diversas relaciones de cesión (si bien la primacía de esta ley puede llevar a aplicar leyes diferentes a los cesionarios, por un lado, y a los terceros que pretendan hacer valer sus pretensiones sobre el cedente o acreedor original; véase el párrafo anterior).

4.13.4 El problema de la subrogación no fundada en el cumplimiento de una obligación por parte del acreedor subrogado.

4.13.4.1 El utilísimo informe inicial del Convenio de Roma ya explicaba que no se pretende excluir del ámbito del artículo 13 la subrogación resultante de un pago no fundado en una obligación, sino en un mero «interés económico reconocido por la ley»⁽³⁵⁾, de modo que la subrogación pudiese resultar ex lege.

4.13.4.2 Quizá sea conveniente retocar el texto para precisar que tal hipótesis se debe acoger también a esta norma, señalando qué conexión prevalecería.

4.13.4.3 Por otro lado, convendría también completar la norma precisando qué ley debería aplicarse, en caso de que la satisfacción del crédito se base en un interés económico fundado, a la existencia y la extensión de la subrogación; dicha ley podría regular la relación o situación que sirviese de fundamento a dicho interés económico (independientemente de que se deba conceder al juez un margen suficiente de ponderación, asegurado, por ejemplo, por la inclusión de una cláusula de excepción).

4.14 *Ley aplicable a la compensación de créditos*⁽³⁶⁾.

Si se considera necesario incluir una norma en materia de conflictos relativa a la compensación, se debería establecer la aplicación acumulativa de las *leges contractuum*.

V. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS AL CUESTIONARIO

5.1 Como se ha señalado anteriormente (punto 1.14), el Comité, a pesar de haber tratado otras materias, ofrece a continuación de manera sintética la respuesta a cada una de las preguntas del cuestionario de la Comisión con objeto de aportar una contribución lo más completa posible a las cuestiones planteadas por la Comisión.

5.2 CUESTIÓN 1

5.2.1 De la experiencia adquirida por los miembros del CESE en sus países de origen se extrae un sentimiento generalizado de que los magistrados, en general, tienen un conocimiento poco profundo y meramente académico del Convenio de Roma; son pocos los jueces, sobre todo en las instancias inferiores, con conocimientos sólidos sobre su tenor y las posibilidades que ofrece.

5.2.2 Igual sucede, en general, con los agentes económicos, en especial con los consumidores y las PYME; sólo las grandes empresas, sobre todo las multinacionales, poseen los medios técnicos y jurídicos para sacar partido del Convenio de Roma a la hora de redactar sus contratos, especialmente en los «contratos de adhesión».

5.2.3 Los miembros del CESE también están convencidos, sobre la base de su experiencia personal en sus países de origen, de que esta situación perjudica a la negociación contractual normal y está en la base del creciente número de conflictos en las transacciones transfronterizas.

⁽³⁵⁾ Véase M. GIULIANO, P. LAGARDE, op. cit., p. 32.

⁽³⁶⁾ Véase la cuestión 20 del Libro Verde.

5.3 CUESTIÓN 2

La respuesta a esta cuestión se ha desarrollado en los puntos 1.2., 1.3., 1.4, 1.5., 1.6., 1.7., 1.8., 1.9. y 1.10. del presente dictamen.

5.4 CUESTIÓN 3

El CESE, tal y como ha expuesto en varios de sus dictámenes citados en el presente documento, lleva mucho tiempo denunciando los efectos negativos de la multiplicidad y dispersión entre varios instrumentos comunitarios de normas que afectan a la ley aplicable y ha subrayado la conveniencia de sistematizarlos y darles coherencia en un único instrumento comunitario sobre el particular.

5.5 CUESTIÓN 4

5.5.1 El CESE considera positivo introducir una cláusula que esté en línea con la propuesta realizada por la Comisión en el punto 3.1.2.2. del Libro Verde, sobre todo en la medida en que permite contrarrestar el abuso de la utilización de la autonomía de la voluntad como medio para evitar la aplicación de normas más protectoras de los derechos de determinados contratantes más débiles.

5.5.2 La respuesta aparece en el punto 4.10.2.1. del presente dictamen, donde se sugiere modificar la redacción propuesta en el Libro Verde en la medida en que se trata de normas que, aunque se basan en actos de derecho comunitario, serán de carácter interno.

5.6 CUESTIÓN 5

En lo que se refiere a las relaciones con convenios internacionales de los que formen parte los Estados miembros y que incluyan normas en materia de conflictos, se considera que el inconveniente menor resultante de la aplicación, en casos específicos, de normas en materia de conflictos distintas de las previstas en un instrumento comunitario será menos grave que la denuncia de dichos convenios. Por tanto, debe mantenerse la orientación de la primera parte del art. 21 del Convenio de Roma. En cuanto a una futura vinculación a convenios de unificación de normas en materia de conflictos ya vigentes o que se aprueben en el futuro, dicha vinculación, dada la primacía del derecho comunitario, sólo deberá tener lugar si dichas normas no afectan al objeto del Reglamento. Por tanto, el Reglamento no debe menoscabar la facultad de vinculación a convenios de derecho material uniforme, pero tampoco parece impedir que los Estados miembros se vinculen a convenios que amplíen las orientaciones normativas del Reglamento a otros Estados que no formen parte de la Unión Europea.

5.7 CUESTIÓN 6

La respuesta a esta pregunta aparece recogida en detalle en el punto 4.5.3.

5.8 CUESTIÓN 7

Desde el punto de vista de los intereses de los asegurados o tomadores del seguro individuales, el CESE considera que la solución que ofrece el Convenio de Roma no es la que mejor protege sus derechos. Para ello, el caso de los asegurados o tomadores del seguro individuales debe asimilarse a la previsión relativa a los consumidores, independientemente de que el asegurador esté o no establecido en el espacio comunitario. Por otro lado, se sabe que ciertas directivas sobre seguros contienen normas que influyen en la ley aplicable (véanse las directivas 88/357/CEE, de 22 de junio de 1988, 90/619/CEE de 8 de noviembre de 1990 y 83/2002/CE de 5 de noviembre de 2002), pero, en beneficio del objetivo unificador, habrá que analizar la conveniencia de incluir todos los contratos de seguros en el Reglamento, adoptando una norma especial en materia de conflictos que contenga las orientaciones idóneas a este respecto.

5.9 CUESTIÓN 8

La respuesta a esta cuestión aparece recogida en detalle en los puntos 4.5.1. y 4.5.2.

5.10 CUESTIÓN 9

La respuesta a esta cuestión aparece fundamentada en el punto 4.5. Los términos de la alternativa planteada por la Comisión no se excluyen y son perfectamente conciliables y complementarios. Sin embargo, conviene dejar en manos del juez en cada caso, conforme a los elementos factuales y probatorios que le presenten, la decisión sobre si hubo elección tácita.

5.11 CUESTIÓN 10

La respuesta a esta cuestión se ha desarrollado en el punto 4.6.1.

5.12 CUESTIÓN 11

La respuesta a esta cuestión se ha fundamentado en el punto 4.6.3.

5.13 CUESTIÓN 12

La respuesta a las diversas preguntas planteadas y a otras relacionadas con ellas aparece recogida exhaustivamente en el punto 4.7.

5.14 CUESTIÓN 13

La respuesta aparece desarrollada y motivada en el punto 4.10.

5.15 CUESTIÓN 14

La respuesta está recogida en el punto 4.8.

5.16 CUESTIÓN 15

La respuesta está recogida en el punto 4.8.

5.17 CUESTIÓN 16

La respuesta está ampliamente desarrollada en el punto 4.10.

5.18 CUESTIÓN 17

La respuesta está recogida en el punto 4.11.

5.19 CUESTIÓN 18

La respuesta está motivada en el punto 4.13.

5.20 CUESTIÓN 19

La respuesta está motivada en el punto 4.13.

5.21 CUESTIÓN 20

La respuesta está recogida en el punto 4.14.

5.22 Independientemente de estas cuestiones, cabe recordar que el presente dictamen ha abordado otras materias no incluidas expresamente en el cuestionario, como, por ejemplo, las relativas a la estructura del Convenio de Roma (puntos 4.2.2. y 4.2.3.), los efectos de una elección posterior de la ley competente por las partes (4.5.5.), el contrato de transporte de mercancías (4.6.4.2.) y la ley aplicable a la capacidad de las personas jurídicas (4.12.2).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 El Comité suscribe los dos grandes objetivos del Libro Verde, como son la transformación del Convenio de Roma en instrumento comunitario y la modernización de su texto, al tiempo que aconseja que se haga con una brevedad compatible con la dificultad de la materia.

6.2 El Comité considera que el instrumento jurídico comunitario que debe utilizarse es el Reglamento, y está de acuerdo con el fundamento jurídico de los arts. 61 c) y 65 b) del Tratado, tal y como señala la Comisión.

6.3 El Comité reafirma en lo esencial los grandes principios fundamentales del Convenio y considera que deben formar la estructura del Reglamento.

6.4 En sus propuestas, que ha enunciado detalladamente, el Comité se ha basado fundamentalmente en la necesidad no sólo de actualizar varias disposiciones del Convenio de Roma con arreglo a la evolución del comercio de las transacciones intracomunitarias y a los nuevos instrumentos contractuales, sobre todo la venta a distancia, sino también de resolver varias cuestiones de interpretación planteadas por la doctrina y los tribunales durante la vigencia del Convenio de Roma.

6.5 En el dictamen y las respuestas a las veinte preguntas planteadas por la Comisión, además de otras que plantea el propio Comité, el CESE ha intentado presentar soluciones que mantengan el equilibrio de intereses de las partes implicadas, dentro del respeto de los principios del Derecho consagrados como patrimonio común de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

6.6 Sin embargo, el Comité es consciente de que la cuestión sigue estando abierta y aconseja, por tanto, a la Comisión que, a la hora de elaborar su propuesta final, tenga debidamente en cuenta todas las contribuciones que le lleguen en respuesta a su muy loable iniciativa de presentar el Libro Verde objeto del presente dictamen.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptar las políticas relativas al negocio electrónico en un entorno en continua mutación: Lecciones de la iniciativa GoDigital y nuevos retos»

(COM(2003) 148 final)

(2004/C 108/02)

El 27 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción y síntesis

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya la Comunicación de la Comisión «Adaptar las políticas relativas al negocio electrónico en un entorno en continua mutación: Lecciones de la iniciativa GoDigital y nuevos retos», aun cuando desearía llamar la atención sobre algunos ámbitos políticos en los que debe hacerse un mayor hincapié.

1.2 Considera que la Comisión Europea ha elaborado una excelente propuesta sobre la necesidad de que los Estados miembros y las regiones reorienten las políticas relativas al negocio electrónico para que no sólo promuevan este tipo de comercio, sino que también ayuden a las pequeñas y medianas empresas (PYME) a aprovechar plenamente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la reestructuración, automatización y racionalización de los procesos empresariales.

1.3 El Comité acoge favorablemente este enfoque extremadamente práctico que se propone en la Comunicación, ya que contempla un apoyo político a las PYME en el que se incluyen un marco para las políticas relativas al negocio electrónico específicamente destinadas a las PYME y la creación de una Red de apoyo al negocio electrónico europeo para las PYME, con el fin de centrar la colaboración entre los responsables políticos en materia de comercio electrónico a escala nacional y regional en toda la UE.

1.4 A juicio del Comité, también es positivo que la Comunicación insista en la necesidad de que los responsables políticos establezcan objetivos cuantitativos y cualitativos recurriendo al principio denominado «SMART» (acrónimo inglés de la expresión «específico, mensurable, viable, realista y oportuno»). La medición de los progresos en función de unos objetivos realistas y adecuados constituye un requisito fundamental para la gestión eficaz de las iniciativas políticas y la evaluación de sus repercusiones en un plano práctico.

1.5 Sin embargo, el Comité considera que aún queda mucho por hacer para implantar en muchas regiones de la Unión

Europea un entorno favorable para el comercio electrónico, y cree que el marco que ofrece la Comisión para unas políticas relativas al negocio electrónico específicamente destinadas a las PYME deberá reflejar estas necesidades fundamentales. El CESE pide a la Comisión que coordine los esfuerzos de los gobiernos nacionales para la adopción de políticas abiertas y transparentes en el ámbito de las ofertas de contratación pública, de modo que se garantice la participación de las PYME en igualdad de condiciones.

1.6 Asimismo, el Comité estima que se podría incluir un cuarto ámbito/desafío político principal sobre cómo mejorar el entorno para el negocio electrónico, por ejemplo, garantizando algo tan esencial desde el punto de vista comercial como es el acceso a Internet, siguiendo adelante con los programas de sensibilización actualmente en marcha para instaurar la confianza de las PYME en los procesos de negocio electrónico y mediante recomendaciones e iniciativas tecnológicas a escala de la UE para paliar los perjuicios que el «spam» —los mensajes electrónicos no deseados de carácter comercial— pudiera ocasionar a la hora de adoptar el negocio electrónico.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité considera que la Comisión Europea ha elaborado una excelente propuesta sobre la necesidad de que los Estados miembros y las regiones reorienten las políticas relativas al negocio electrónico para que no sólo promuevan este tipo de comercio, sino que también ayuden a las pequeñas y medianas empresas (PYME) a aprovechar plenamente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la reestructuración, automatización y racionalización de los procesos empresariales.

2.2 Al mismo tiempo, las propuestas también redundarán en beneficio de los consumidores. Un mercado justo y fiable, acompañado de una competencia leal y un uso correcto de las TIC, fomentará algo tan necesario para el desarrollo de este mercado como es la confianza en el comercio electrónico.

2.3 Se admite de manera generalizada que las PYME, que representan más del 99 % de todas las empresas europeas, desempeñan un papel fundamental a la hora de incentivar la innovación, el crecimiento y el empleo. Además, el uso eficaz de las TIC incrementa la productividad y mejora la competencia. Por todo ello, el enfoque realista que propugna la Comisión promueve enérgicamente un apoyo activo a la Estrategia de Lisboa para convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo de aquí a 2010. Este enfoque extremadamente práctico que se propone en la Comunicación incluye un marco para las políticas relativas al negocio electrónico específicamente destinadas a las PYME y la creación de una Red de apoyo al negocio electrónico europeo para las PYME, con el fin de centrar la colaboración entre los responsables políticos en materia de comercio electrónico en los ámbitos nacional y regional de toda la UE.

2.4 El desarrollo de esta economía dinámica basada en el conocimiento impondrá cambios significativos en el entorno empresarial con que se enfrentan las PYME: los procesos y las relaciones empresariales, la tecnología, los conocimientos y las aptitudes necesarias para triunfar en esta nueva economía serán diferentes de todo aquello a lo que han estado acostumbradas hasta ahora las pequeñas empresas, que se verán obligadas a hacer frente a considerables cambios.

2.4.1 Para sobrevivir y prosperar, las PYME y, en especial, las microempresas (aquellas con menos de diez empleados) necesitarán un mecanismo de apoyo integral y bien organizado de ámbito local, nacional y europeo, así como de su ámbito específicamente sectorial, que les permita brindarse mutuo apoyo a medida que vayan acometiendo estas transformaciones y adquiriendo los conocimientos necesarios para su éxito.

2.5 Si las PYME no cuentan con asistencia y apoyo tangible de los responsables políticos en esta transformación hacia una economía basada en el conocimiento, ello repercutirá de manera negativa en el negocio, los niveles de empleo y la sociedad de toda la Unión.

2.5.1 El Comité acoge favorablemente este enfoque extremadamente práctico que se propone en la Comunicación, ya que contempla un apoyo político a las PYME en el que se incluyen un marco para las políticas relativas al negocio electrónico específicamente destinadas a las PYME y la creación de una Red de apoyo al negocio electrónico europeo para las PYME, con el fin de centrar la colaboración entre los responsables políticos en materia de comercio electrónico a escala nacional y regional en toda la UE.

2.6 Al solicitar a los Estados miembros que definan unos objetivos políticos de carácter específicamente sectorial y regional en lo relativo al negocio electrónico, y al animarles a que se establezcan unas metas cuantitativas y cualitativas apropiadas, la Comisión aboga de manera convincente por una acción específica, mensurable, viable, realista y oportuna que acelerará significativamente la eficaz adopción de las TIC y los procesos empresariales de carácter electrónico por parte de las PYME de toda la Unión Europea.

2.6.1 La Comisión respalda su iniciativa a través de un foro para debatir, apoyar y coordinar el desarrollo político en toda la UE (Red de apoyo al comercio electrónico europeo), así como mediante propuestas para dotar a dichas políticas y objetivos de un marco de trabajo.

2.6.2 Además de definir la mayoría de las cuestiones políticas fundamentales, la Comisión ha reconocido correctamente la importancia de canalizar numerosas iniciativas políticas relacionadas con el negocio electrónico en favor de las PYME a través de intermediarios y multiplicadores de confianza. Esta campaña de apoyo a las PYME merece el pleno respaldo del Comité.

2.7 A juicio del Comité, es positivo que la Comunicación insista en la necesidad de que los responsables políticos establezcan objetivos cuantitativos y cualitativos recurriendo al principio denominado «SMART» (acrónimo inglés de la expresión «específico, mensurable, viable, realista y oportuno»). La medición de los progresos en función de unos objetivos realistas y adecuados constituye un requisito fundamental para la gestión eficaz de las iniciativas políticas y la evaluación de sus repercusiones en un plano práctico.

2.8 Las PYME han dado los primeros pasos hacia la adopción del negocio electrónico, para el cual el uso del ordenador y el acceso a Internet son casi omnipresentes. No obstante, más allá de este nivel básico en el uso de las TIC se abre la brecha digital: existen considerables diferencias en el grado de integración digital entre las PYME más grandes y las empresas más pequeñas (especialmente por lo que respecta a las microempresas con menos de diez empleados), y también se aprecian diferencias considerables entre las propias PYME dependiendo de la región o sector industrial de que se trate. En particular, quienes adoptaron desde un primer momento las TIC han hecho grandes progresos en relación con el negocio electrónico, mientras que quienes se incorporaron más tarde precisan una considerable ayuda para alcanzar el mismo nivel.

2.8.1 Así se explica lo necesario de emprender unas iniciativas políticas que aborden de modo específico las necesidades particulares que presentan las PYME y cada una de las regiones y sectores industriales, teniendo especialmente en cuenta a aquellos que hayan adoptado más tarde las TIC. Si no se consigue salvar esta brecha digital, las ventajas competitivas de las grandes empresas y de aquellas con un elevado nivel de integración en el campo informático aumentarán radicalmente con respecto a las PYME, con el consiguiente riesgo de que éstas queden excluidas del mercado y ello dé lugar a la aparición de problemas económicos y sociales explosivos. El Comité considera positivo que la Comisión se haya hecho eco de estas diferencias y que proponga prestar una especial atención para poner fin a esta brecha digital.

2.9 A la hora de examinar el negocio electrónico y el mayor uso de las TIC, las cuestiones relacionadas con la confianza y la seguridad adquieren una especial importancia para las PYME y, en especial, para las microempresas. En estas observaciones generales el Comité desea hacer hincapié en que los responsables políticos deberán tener presentes estas cuestiones en el desarrollo de las distintas políticas.

2.10 La Comunicación establece que el papel de los poderes públicos a la hora de fomentar el negocio electrónico consiste principalmente en garantizar un entorno favorable a su adopción, que se traducirá en una reducción de los obstáculos de acceso al mercado y los costes y riesgos de las inversiones en TIC, facilitando así el acceso a nuevos mercados internacionales.

2.10.1 Este entorno empresarial favorable incluiría un marco regulador y jurídico estable, la plena liberalización del mercado de las telecomunicaciones —con una concomitante reducción de los costes, una mayor disponibilidad de los servicios y una mejora de su calidad—, así como una adopción generalizada de los servicios de administración electrónica. El CESE pide a la Comisión que prosiga sus esfuerzos para establecer un adecuado marco regulador a nivel mundial que evite la creación de barreras nacionales y que garantice la seguridad necesaria en las transacciones electrónicas.

2.10.2 El documento establece asimismo que, tanto a nivel europeo como nacional, ya se han adoptado muchas de las medidas necesarias para permitir este entorno favorable al comercio electrónico. Teniendo en cuenta que estas medidas políticas de carácter «horizontal» se están llevando a cabo en el marco de «Europe y bajo la égida de otras iniciativas, el cometido de esta Comunicación estriba en defender políticas específicas en favor de las PYME para fomentar la utilización de las TIC y el negocio electrónico por estas empresas.

2.10.3 Sin embargo, el Comité considera que aún queda mucho por hacer para implantar en muchas regiones de la Unión Europea un entorno favorable para el comercio electrónico, y cree que el marco que ofrece la Comisión para unas políticas relativas al negocio electrónico específicamente destinadas a las PYME deberá reflejar estas necesidades fundamentales. El CESE pide a la Comisión que coordine los esfuerzos de los gobiernos nacionales para la adopción de políticas abiertas y transparentes en el ámbito de las ofertas de contratación pública, de modo que se garantice la participación de las PYME en igualdad de condiciones.

2.11 El objetivo global del marco político de la Comisión consiste en incentivar y apoyar la adopción del comercio electrónico por parte de las PYME. En el marco propuesto se incluyen tres ámbitos o desafíos políticos principales en los que se agrupan las políticas de carácter específico. El CESE está de acuerdo con el marco de actuación y las orientaciones de la Comisión, y seguirá con especial interés su realización práctica.

2.11.1 El desarrollo de este marco y de las políticas específicas es competencia de la Comisión y de quienes adoptan las decisiones políticas. No obstante, el Comité respalda plenamente la lista pormenorizada de actividades que recoge la Comunicación, a la vez que considera muy positiva la lista donde se proponen otros posibles objetivos. En el presente Dictamen, el Comité también recalca otros ámbitos políticos que considera que deberían incluirse en el marco de trabajo.

2.12. Tal como se menciona en el anterior punto 2.10.3, se podría incluir un cuarto ámbito/desafío político principal sobre cómo mejorar el entorno para el negocio electrónico. El Comité también podría objetar la decisión de combinar en un único ámbito político la mejora de los conocimientos de gestión y la adquisición de aptitudes en el sector del negocio electrónico, ya que considera que se lograría una mayor claridad separando estos dos desafíos de distinta naturaleza. El siguiente capítulo de este Dictamen recoge observaciones sobre estas cuestiones y otras recomendaciones políticas en ámbitos que, según el Comité, merecen una mención especial. Estas observaciones

coinciden con lo expresado por el Comité en anteriores dictámenes sobre este ámbito ⁽¹⁾.

3. Cuestiones políticas de carácter específico

3.1 *Un entorno favorable para el comercio electrónico*

3.1.1 Se debe seguir presionando a los Estados miembros para que garanticen a un elevado número de PYME, especialmente en el ámbito regional, algo tan esencial desde el punto de vista comercial como es el acceso a Internet (ya sea un acceso permanente en banda ancha o, simplemente, de alta velocidad con tarifa plana), así como que el coste de este acceso sea comparable a las tarifas competitivas de la UE.

3.1.2 Ya se dispone de toda la tecnología y la normativa necesarias para ofrecer un entorno seguro al negocio electrónico. No obstante, para instaurar la confianza de las PYME en los procesos de negocio electrónico, es necesario seguir adelante con los programas de sensibilización actualmente en marcha.

3.1.3 El «spam» —los mensajes electrónicos no deseados de carácter comercial— son molestos y pueden representar un gran coste para los destinatarios, especialmente teniendo en cuenta los escasos recursos de que disponen las PYME que intentan desarrollar su actividad empresarial en Internet. Además, socavan su confianza en la seguridad del proceso. Se necesitan recomendaciones e iniciativas tecnológicas a escala de la UE para paliar los perjuicios que esta amenaza pudiera ocasionar a la hora de adoptar el negocio electrónico.

3.1.4 A la vez que se debe alentar la participación en los mercados electrónicos, también será necesario tener presentes —en el plano comunitario, nacional y regional— los problemas que plantean las subastas inversas. Los procesos de contratación por medio de subastas inversas pueden servir a las grandes empresas para ejercer una presión indebida sobre las PYME con el fin de reducir drásticamente su margen de beneficios. En casos extremos, podría verse en peligro la viabilidad de las PYME. Las experiencias negativas con subastas inversas pueden afectar de manera adversa al sentir de las PYME hacia el comercio electrónico. La Comisión debería garantizar la aplicación de unos códigos de buena conducta en toda la UE.

3.1.5 Con el aumento de la participación de las PYME en la economía digital se planteará también la cuestión del registro y la propiedad de los nombres de dominio. El Comité desearía solicitar a la Comisión que garantice la adopción de políticas para prevenir la «ciberocupación» (el acaparamiento de nombres de dominio inactivos por parte de empresas y particulares, impidiendo así a empresas ya consolidadas poseer un nombre de dominio que se corresponda con su denominación registrada).

⁽¹⁾ «Europe 2002 — Una sociedad de la información para todos, DO C 123 de 25.4.2001.
Innovación, DO C 260 de 17.9.2001.
Delitos informáticos, DO C 311 de 7.11.2001.
Plan de acción eLearning, DO C 36 de 8.2.2002.
GoDigital, DO C 80 de 3.4.2002.
Modinis, DO C 61 de 14.3.2003.
Programa eLearning, DO C 133 de 6.6.2003.
Informe final eEurope 2002, DO C 220 de 16.9.2003.

3.1.6 Se debe animar a los gobiernos a que amplíen en la medida de lo posible los servicios de administración electrónica y lleven a cabo sus procedimientos electrónicos de contratación pública teniendo presentes las limitadas competencias de algunas PYME.

3.1.6.1 Este tipo de transacciones denominadas G2B (gobierno-empresa) y B2G (empresa-gobierno) alienta a las PYME a hacer un mayor uso de las TIC y del negocio electrónico. Asimismo, demuestran la eficacia y utilidad que reviste el negocio electrónico para las PYME, familiarizándolas con la tecnología y sus ventajas.

3.1.6.2 No obstante, la contratación gubernamental de bienes y servicios en algunos países supera el 50 % de todas las adquisiciones comerciales realizadas en ese Estado. Por todo ello, la aplicación gubernamental de los sistemas de contratación electrónica tendrá una repercusión crucial en la adopción por parte de las PYME de los procedimientos de negocio electrónico y en la capacidad que éstas demuestran para compartir, en pie de igualdad, el consumo gubernamental de bienes y servicios. Es fundamental que los sistemas de contratación gubernamental por medios electrónicos se apliquen de manera que tengan en cuenta las necesidades particulares que presentan las PYME. Si los gobiernos no realizan esfuerzos especiales en ese sentido, serán muchas las PYME que sufran las consecuencias.

3.1.7 Para facilitar una mayor participación de las PYME en los procedimientos de contratación electrónica, se deberán llevar a cabo esfuerzos para simplificar las normas comunitarias en materia de contratación y reducir los costes que éstas conllevan.

3.1.8 También se podría tomar en consideración el desarrollo de portales nacionales o regionales de carácter comercial –siguiendo el modelo de Singapur– para facilitar y hacer más eficaz la participación de las PYME en la nueva economía, así como para aprovechar al máximo las ventajas económicas generales que reporta una aplicación generalizada de los procedimientos de negocio electrónico.

3.2 Competencias en materia de gestión

3.2.1 En última instancia, las empresas dependen de su capacidad de gestión y liderazgo para adoptar nuevas e importantes tecnologías y modificar los procesos empresariales. Éste es, en particular, el caso de las PYME. Sin embargo, la mayor parte de los gestores de las PYME tienen unos conocimientos muy limitados de las TIC y de sus posibles ventajas, por lo que su escasez de conocimientos constituye un obstáculo fundamental para la adopción de las TIC y del negocio electrónico.

3.2.1.1 El Comité apoya la propuesta de la Comisión para que las iniciativas políticas vayan orientadas a mejorar la transferencia de conocimientos hacia las PYME mediante redes de apoyo y talleres.

3.2.1.2 Además, coincide plenamente con la Comisión en la necesidad de desarrollar ejemplos y estudios de casos para demostrar a las PYME las ventajas y la facilidad de aplicación de los procesos empresariales electrónicos. Para que sean rele-

vantes a las PYME a las que van destinados, estos estudios de casos deberán tener un carácter lo suficientemente específico y local. También sería útil incluir análisis sobre las ventajas financieras que reportan estos estudios. En última instancia, serán precisamente las ventajas financieras que reporten a largo plazo la utilización de las TIC y la aplicación de los procesos de negocio electrónico las que convencerán a la mayoría de los gestores para que reestructuren sus negocios.

3.2.2 Además de formación en el campo de las TIC y del negocio electrónico –lo cual constituye un requisito político a largo plazo–, los gestores de las PYME necesitan también asesoría y orientación sobre las posibilidades que les brinda hoy por hoy el negocio electrónico. La mejor asesoría proviene de consultores bien informados en sus redes de apoyo, en especial a través de las organizaciones de representantes empresariales e industriales. Se ha de realizar un esfuerzo especial para garantizar que esta tarea sea llevada a cabo por asesores de calidad y en número suficiente. Asimismo, es necesario emprender iniciativas adecuadas en materia de formación y consultoría para llegar hasta los gestores de las PYME a fin de darles los conocimientos que precisen.

3.2.3 Junto con iniciativas mensurables de carácter específico, cabe considerar también que los incentivos fiscales facilitarán a los gestores la introducción en sus empresas de iniciativas relacionadas con el negocio electrónico. Las medidas de rebajas fiscales podrían servir de ayuda a la hora de establecer una empresa o de hacer frente a gastos operativos ya existentes, contribuyendo así a fomentar el uso de las TIC dentro de las PYME como un beneficio financiero.

3.2.3.1 El Comité coincide en que se debe prestar especial atención a la armonización de este tipo de incentivos para preservar una competencia leal en pie de igualdad en toda la Unión. Además, es crucial someter estos incentivos fiscales a un estricto control para garantizar que su utilización se corresponde con el fin que se ha previsto.

3.2.4 Para hacer frente a las importantes transformaciones que deberán acometer las PYME con vistas a triunfar en esta nueva y veloz economía emergente, será precisa una actividad rápida y continua en materia de formación. Cualquier iniciativa política destinada a promover el aprendizaje entre las PYME –competencias en materia de gestión, conocimientos tecnológicos y opciones estratégicas– deberá tener presente la necesidad de fomentar las redes sociales y el continuo diálogo entre las propias PYME.

3.3 Competencias de gestión del negocio electrónico

3.3.1 Por lo que respecta a la cuestión de las TIC y las competencias de gestión, las PYME se encuentran en una situación de clara desventaja por los siguientes motivos:

— Existe una escasez de profesionales en el campo de las TIC y el negocio electrónico. Una gran parte de los expertos disponibles en este ámbito se han visto atraídos hacia empresas grandes, que pueden pagarles salarios más elevados por unos conocimientos tan poco comunes.

— Las economías de escala también actúan en contra de las PYME, que, en proporción, se ven obligadas a contratar un mayor número de informáticos que las empresas más grandes.

— Además, la transferencia de conocimientos y aptitudes relacionados con las nuevas tecnologías es difícil en las regiones más remotas (donde existe una gran presencia de PYME).

3.3.1.1 Así pues, es difícil y muy costoso garantizar el acceso de las PYME a las TIC y los conocimientos en el sector del negocio electrónico. Esta circunstancia constituye un enorme obstáculo para lograr una mayor adopción por parte de las PYME de los procedimientos de negocio electrónico.

3.3.1.2 Las iniciativas para la transferencia de conocimientos anteriormente mencionadas también servirán para ayudar a los gestores a familiarizarse con algunas de las decisiones estratégicas que deberán adoptar. No obstante, siempre existirá la necesidad de asesoría experta y especializada, y de apoyo sobre la aplicación y el mantenimiento y gestión de los proyectos más importantes en el ámbito del negocio electrónico.

3.3.1.3 Las PYME pueden obtener parte de estos conocimientos técnicos en sus propias redes de apoyo. Los incentivos y subvenciones fiscales pueden también contribuir a la contratación de personal técnico y a la formación del personal, aunque es crucial someter estos incentivos fiscales a un estricto control para garantizar que su utilización se corresponde con el fin encomendado. Asimismo, también cabría alentar el establecimiento de redes y la puesta en común de los conocimientos técnicos entre distintos centros de competencia en el campo del negocio electrónico.

3.3.2 Por lo que respecta a la creciente necesidad de asesores en el campo de las TIC, sería deseable mantener un control sobre la calidad de los asesores en activo para proteger a las PYME contra profesionales de este sector sin escrúpulos e incompetentes. También sería útil disponer de un procedimiento para la certificación de calidad y de un código de conducta para los asesores de TIC y de negocio electrónico que trabajen con PYME sobre planes ya aprobados. El uso de las ayudas políticas (como las ayudas fiscales) podría limitarse a aquellas PYME que dispusieran de asesoría cualificada.

3.3.3 Los responsables políticos deben aceptar la necesidad de ampliar y extender la formación del personal para poder hacer frente a las exigencias de una economía del siglo XXI basada en el conocimiento y que depende en enorme medida de las TIC y de los procesos de negocio electrónico. Es necesario extender los actuales programas para llegar a un mayor número de gente en el plano económico y ampliar dichos programas para incluir una completa y necesaria formación. Esta educación ha de comenzar ya en la escuela y proseguir mediante iniciativas de formación permanente, con el respaldo de las redes sociales más adecuadas. El Comité comparte el entusiasmo que muestra la Comisión por el uso de técnicas y aplicaciones de educación electrónica dentro de las PYME como un complemento de las modalidades tradicionales para la formación de personal.

3.3.4 Los responsables políticos han de tener en cuenta la dimensión social subyacente al negocio electrónico. Es preciso

lograr la participación del conjunto de la sociedad e incentivarla para que apoye la adopción del negocio electrónico y compruebe así los beneficios que éste reporta.

3.4 Disponibilidad de soluciones de negocio electrónico

3.4.1 Las PYME han de tener acceso a soluciones asequibles y competentes en materia de negocio electrónico. A pesar de que las PYME son más del 99 % del total de empresas, la mayor parte de las aplicaciones relacionadas con el negocio electrónico, como los sistemas de gestión de relaciones con los clientes (CRM), están desarrolladas para responder a las necesidades de las grandes empresas. Las PYME necesitan soluciones rentables que puedan ser rápida y fácilmente aplicables y que se ajusten a sus necesidades particulares. Estas soluciones escasean hoy en día.

3.4.1.1 Son necesarias también iniciativas políticas para facilitar el desarrollo de soluciones de TIC y negocio electrónico que sean válidas y similares a las que existen actualmente en el mercado, que sean fácilmente aplicables en las PYME y que respondan plenamente a sus necesidades. El Comité considera adecuada la sugerencia que se hace en la Comunicación para que las PYME puedan colaborar con grandes empresas de TIC para crear soluciones que respondan a las necesidades prácticas del sector de la pequeña y mediana empresa, pero espera los resultados concretos de estas propuestas, que se podrán evaluar en profundidad al cabo del tiempo. El Comité valora positivamente la importancia que se concede a la participación de las PYME en el sexto Programa marco de IDT y el apoyo que ofrece dicho programa al desarrollo de software de fuente abierta y de soluciones de comercio electrónico interoperables, que son sustancialmente útiles y técnicamente factibles para proporcionar soluciones válidas y eficaces en este terreno para las PYME.

3.4.1.2 El enfoque adoptado hasta ahora por el Sexto Programa Marco de IDT, pese al anuncio de la programación existente, no muestra la participación directa de las PYME en las medidas, ya que en su inmensa mayoría no cuentan con las infraestructuras, los conocimientos técnicos, los conocimientos prácticos ni el personal debidamente formado necesario para participar y beneficiarse de las ventajas prácticas de dichas medidas.

3.4.2 Una simplificación a escala europea del procedimiento para el depósito de patentes facilitaría la comercialización de nuevas aplicaciones y tecnología para las PYME. Hoy por hoy, los costosos y gravosos procedimientos para registrar una patente constituyen un obstáculo para la innovación a pequeña escala y bajo coste.

3.4.3 La idea de la Comisión para promover la interoperabilidad del negocio electrónico mediante bancos de pruebas nacionales es alentadora. Esta iniciativa revestiría un gran valor para las PYME si se llevara a la práctica según los planes de la Comisión. No obstante, al contrario de lo que piensa la Comisión, el Comité no está seguro de que el sector privado esté suficientemente motivado para llevar a cabo este plan con un alcance lo suficientemente amplio.

3.4.4 Para ofrecer un estímulo a la innovación y el carácter empresarial por lo que respecta a la participación de las PYME en el desarrollo de aplicaciones de TIC, podría ser conveniente que los responsables políticos consideraran asignar a las PYME un determinado porcentaje del gasto público en tecnologías de la información y la comunicación.

3.5 *Los mercados electrónicos y las redes de negocio electrónico*

3.5.1 Los mercados electrónicos están cobrando una creciente importancia para las PYME de determinados sectores, aun cuando muchas pequeñas empresas de estos sectores no están familiarizadas con el funcionamiento de los mercados electrónicos denominados B2B (empresa-empresa), ni tienen infraestructuras de TIC para aprovechar las oportunidades que brindan dichos mercados. Se necesitan iniciativas políticas para la formación de las PYME correspondientes y ayudarlas así a superar las barreras técnicas, económicas y legales para su acceso. Asimismo, el CESE pide a los empresarios y a los directivos de las PYME que sean conscientes de las condiciones especialmente complejas que existen a nivel mundial con la supresión de las barreras comerciales y el empleo de nuevas tecnologías y que continúen con decisión la modernización de sus empresas para poder hacer frente a las nuevas normas especialmente estrictas que rigen la competencia internacional

3.5.2 El Comité solicita a la Comisión que considere la creación de un procedimiento para la certificación de calidad de los mercados electrónicos, a fin de determinar cuáles son los sitios que aplican las mejores prácticas en la gestión de sus actividades.

3.5.3 El CESE pide a los Estados miembros que presten especial atención a las necesidades específicas de las PYME al poner en práctica los sistemas electrónicos de contratación pública y

pide a la Comisión que continúe sus esfuerzos a favor de una verdadera coordinación a nivel europeo.

3.5.4 Las redes de colaboración en el sector del negocio electrónico ofrecen a las PYME un gran número de hipotéticas ventajas, por lo que el Comité apoya plenamente cualquier iniciativa política que fomente su desarrollo. Además de las ventajas comerciales directas que un grupo de PYME podría obtener al aunar sus fuerzas para participar en contratos mayores o más complejas para las que no podrían presentar su candidatura por sí solas, estas redes facilitan la transferencia de información y pueden contribuir a salvar la brecha de conocimientos y aptitudes anteriormente mencionada. Asimismo, también pueden establecer colaboraciones para desarrollar aplicaciones de negocio electrónico que respondan a sus necesidades específicas. Hay que considerar que estas políticas, incluidas las ayudas financieras, sirven para difundir este tipo de redes.

3.5.5 Las PYME se muestran preocupadas por la protección de la intimidad y la propiedad intelectual una vez que entran a formar parte de los mercados electrónicos y las redes de cooperación. Cualquier garantía o acción tranquilizadora que ofrezcan la Comisión y los responsables políticos en este sentido servirá para fomentar esta participación.

3.6 *Evaluación de las iniciativas europeas para la transición de las PYME a la era digital*

3.6.1. El CESE pide a la Comisión que revise las tres líneas de acción y los progresos realizados en la puesta en práctica a nivel nacional y europeo de las medidas mencionadas en detalle en su Comunicación «Ayudar a las PYME a pasar a la fase digital» y que extraiga las conclusiones necesarias sobre los posibles retrasos.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (versión refundida)»

(COM(2003) 418 final — 2003/0153 (COD))

(2004/C 108/03)

El 28 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. LEVAUX).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Objetivo de la propuesta

1.1.1. La propuesta de Directiva constituye una refundición de la Directiva 70/156/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los vehículos de motor y de sus remolques.

1.1.2. Esta Directiva ha sido el principal instrumento jurídico para poner en práctica el mercado único en el sector automovilístico. En cuanto a los tractores agrícolas, quedarán incluidos en breve en este proceso gracias a la adopción de una nueva directiva que modificará la Directiva marco 74/150/CEE de 4 de marzo de 1974. El Comité emitió un dictamen sobre este asunto el 16 de abril de 1969 ⁽¹⁾.

1.1.3. La Comisión considera que ha llegado el momento de aplicar a los vehículos industriales los principios desarrollados hasta la fecha para otras categorías de vehículos.

1.1.4. Después de haber consolidado en una primera fase los anexos técnicos de la Directiva 70/156/CEE en un único documento, la propuesta de Directiva objeto del presente documento (refundición) constituye la segunda fase para remodelar las disposiciones legislativas existentes. Así será posible disponer a partir de 2007 de un procedimiento de homologación aplicable a todas las categorías de vehículos industriales, sabiendo que la homologación comunitaria es obligatoria para los turismos desde el 1 de enero de 1998, y para las motocicletas y los ciclomotores desde el 17 de junio de 1999.

1.1.5. La Comisión considera que con la aprobación de la propuesta de Directiva, que derogará la Directiva 70/156/CEE, que ha sido objeto de dieciocho modificaciones, se logrará un texto mejor estructurado, lo que redundará en beneficio de los fabricantes, los Estados miembros y los países candidatos.

1.2. Participación de las partes interesadas en la elaboración del proyecto de Directiva

1.2.1. En relación con los Estados miembros, la Comisión precisa que se les ha informado por medio del grupo consultivo y el Grupo de trabajo «Vehículos de motor» (MVWG). Además, la Comisión ha tenido en cuenta los trabajos efectuados por el Grupo OTA (Opérationnality of Type-Approval) y ha aprovechado también en gran medida los trabajos del Grupo TAAM (Types-Approval Authorities Meeting). La mayoría de los expertos gubernamentales respaldan la propuesta, aunque con algunas reservas sobre cómo se debería aplicar la directiva a la homologación de vehículos industriales, es decir, si debería ser opcional u obligatoria.

1.2.2. La Comisión destaca que los efectos de la propuesta de Directiva son enormes. En el cuadro que figura en el punto 5.2 de su exposición de motivos (véase anexo 1 del presente Dictamen), la Comisión compara las producciones anuales de EE.UU., Japón y la Unión Europea (de quince miembros) para las categorías «Turismos», «Camiones ligeros» y «Vehículos industriales pesados». Se observa que esta producción se estanca para la Unión Europea de quince miembros, por lo que cabe lamentar que la Comisión no haya añadido con carácter provisional una columna relativa a los doce países candidatos, en los cuales los industriales del Oeste están realizando grandes inversiones cuyo efecto será el incremento de la producción nacional ⁽²⁾. Al mismo tiempo, la Comisión indica que el número de vehículos industriales en la Unión Europea de quince miembros aumentará de 24 829 000 en 2000 a 32 867 000 en 2014. El Comité comprende que la propuesta de Directiva afectará a varios millones de vehículos, pero desea que la Comisión precise sus cifras y aclare estas informaciones, habida cuenta de que la Unión Europea contará con 27 miembros en 2014 y los doce nuevos miembros tienen un índice de progresión muy elevado.

1.2.3. En lo que se refiere al sector de la automoción, la Comisión señala que ha participado desde las primeras fases de preparación de la propuesta y ha contribuido al desarrollo del concepto de los procedimientos de homologación multifásica. En general, el sector respalda la propuesta de la Comisión, siempre que se facilite un periodo de preparación suficientemente largo para que todos los fabricantes, incluidos los de carrocerías, cumplan los requisitos de homologación.

⁽¹⁾ DO C 48 de 16.4.1969.

⁽²⁾ Tras la observación del Comité, la Comisión ha proporcionado los datos que faltaban en su propuesta de Directiva.

1.3. Contenido de la propuesta de Directiva

1.3.1. Entre los conceptos incluidos en la propuesta de Directiva cabe señalar:

- La Directiva se basa en la armonización total, lo que significa que los procedimientos de homologación comunitaria serán obligatorios y sustituirán a los procedimientos nacionales.
- Los procedimientos continuarán autorizando la homologación de un vehículo completo mediante la combinación de las diversas homologaciones expedidas para los sistemas, componentes y unidades técnicas de que está compuesto, incluso cuando las homologaciones parciales se hayan obtenido en distintos Estados miembros.
- Se ha introducido un nuevo método de homologación —homologación multifásica de los diversos elementos que componen el vehículo— para adecuar la situación a la fabricación de vehículos industriales. Para esta categoría de vehículos, el fabricante del vehículo de base procede generalmente a la homologación del conjunto bastidor, cabina y motor, y el segundo fabricante monta la carrocería o la caja en función de los productos transportados. A continuación, el vehículo completo se presenta para homologación final.
- Los turismos fabricados en series cortas se incluirán ahora en el sistema comunitario de homologación armonizada.
- La posibilidad de homologación de vehículos especiales de manera individual.

1.3.2. La propuesta de Directiva constituye un conjunto coherente que simplificará notablemente las operaciones de homologación para los fabricantes:

- Cuando un vehículo haya sido homologado por un Estado miembro, todos los vehículos del mismo tipo podrán matricularse en cualquier lugar de la Comunidad basándose en este único certificado de conformidad.
- «Se incluyen cláusulas de salvaguardia que permiten a los Estados miembros, ya sea en el momento de la homologación o en el de la matrícula, rechazar vehículos que, pese a cumplir todas las Directivas aplicables, puedan poner en peligro la seguridad vial. Este principio se ha ampliado para cubrir asimismo aspectos medioambientales». El Comité señala que al redactar así este apartado («Generalidades» de la Exposición de motivos, punto 6.1), la Comisión deja entrever que algunas directivas aplicables podrían constituir un peligro para la seguridad vial o el medio ambiente. No es tal el caso, por lo cual el Comité propone que, en dicho punto 6.1, la Comisión añada tras la palabra «rechazar» la precisión «en casos excepcionales».

2. Observaciones generales

2.1. En un reciente dictamen sobre la propuesta de Directiva relativa a la protección de los peatones y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE (CESE 919/2003)⁽³⁾, el Comité formuló diversas sugerencias, algunas de las cuales deben volver a incluirse en el presente Dictamen.

2.2. El Comité aprueba y respalda las diligencias de la Comisión para refundir una Directiva que ha sido modificada dieciocho veces y que armoniza la normativa aplicable, contribuyendo a simplificar los procedimientos y favoreciendo a la vez el desarrollo del mercado interior.

2.3. Sin embargo, en esta refundición de la Directiva 70/156/CEE existe un objetivo más global, pero insuficientemente desarrollado en opinión del Comité, relativo a la mejora de la seguridad vial y la protección del medio ambiente.

2.4. Por consiguiente, el Comité recuerda, como ya lo hizo anteriormente, que la puesta en práctica de una homologación comunitaria obligatoria tiene como principal objetivo «incrementar la seguridad de los vehículos en uso y proteger a sus ocupantes en las colisiones, respetando simultáneamente el medio ambiente». Este objetivo debe inscribirse en un planteamiento global que supere la simple aplicación de medidas destinadas a minimizar las consecuencias de una colisión accidental o el fallo de un componente, sistema o elemento integrante del vehículo.

2.5. En el Dictamen arriba citado relativo a la protección de los peatones, el Comité señalaba tres aspectos de la prevención que deberían figurar también en la exposición de motivos de la Directiva refundida:

- La responsabilización de los implicados: la imprudencia de los peatones, así como de los ciclistas y conductores de vehículos, es con mucha frecuencia la causa de las colisiones, por lo que es necesario tener bien presente que todas estas categorías pueden causar accidentes y que se debe favorecer un comportamiento responsable de todos estos usuarios.
- La educación y la información: la industria de la automoción debe, junto con las demás partes interesadas, cooperar en la educación y la información y responder a las necesidades de formación desde la escuela primaria o en campañas de comunicación insistentes que inciten a todos los implicados a tener un comportamiento correcto desde su juventud.
- Las infraestructuras: los recubrimientos bituminosos con calzada absorbente y la señalización con sus sistemas de detección deberían ser objeto de una investigación conjunta por parte de la industria de la automoción y la industria europea de construcción de carreteras.

2.6. Por consiguiente, el Comité pide de nuevo a la Comisión que —pese al carácter técnico de la Directiva— modifique y complete la exposición de motivos de la propuesta de Directiva inspirándose en las propuestas arriba citadas, para desarrollar mejor «el contenido de una política global en materia de prevención de accidentes a favor de los usuarios de las carreteras y de las calles».

⁽³⁾ DO C 234 de 30.9.2003.

3. Observaciones particulares

3.1. El Comité, ante el impacto de la propuesta de Directiva y las consecuencias para la industria de la automoción en Europa, comparte la inquietud de los profesionales en cuanto a la necesidad de disponer de plazos suficientemente largos para su aplicación. Comprende dicha inquietud y la encuentra justificada, en particular para los fabricantes de carrocerías. El Comité no dispone de la información ni de los elementos de valoración necesarios, pero considera que los plazos previstos para la aplicación de la Directiva —que, según los tipos de vehículos, se escalonan desde el 1 de enero de 2007 al 1 de enero de 2010 (Artículo 40 y anexo XVI)— son razonables.

3.2. En cambio, el Comité no comprende las reservas de algunos expertos gubernamentales. Desearía conocer los razonamientos de quien «argumentó que la aplicación obligatoria proporcionaría beneficios mínimos para la seguridad vial o el medio ambiente y que, en cambio, incrementaría el coste para los fabricantes». El Comité no está de acuerdo con esta posición. Por el contrario: está convencido del efecto positivo de la propuesta de Directiva para la seguridad y el medio ambiente si se tienen en cuenta sus propuestas de desarrollo de una política global en plazos aceptables.

3.3. En cuanto a los costes para los fabricantes, serán sin duda algunos importantes, pero aceptables si se escalonan en un período de diez o veinte años. Esta es la razón por la que el Comité desea que se lleve a cabo una evaluación contradictoria, con el conjunto de las partes interesadas, del coste de la Directiva objeto de examen y se verifique la posibilidad de que la industria de la automoción pueda soportar los correspondientes costes en estos amplios plazos. El Comité considera que es preferible ampliar los plazos para aumentar las posibilidades de

aplicación de una Directiva por las industrias, en lugar de establecer fechas insostenibles que tengan repercusiones en el empleo, los costes, y hasta en la supervivencia de las empresas, incluidos los fabricantes de equipos. A la hora de la ampliación y de las dificultades económicas que afronta Europa, esta comprobación previa se inspira en la aplicación de los principios de cautela y pertinencia.

3.4. En lo que se refiere a los vehículos de fin de serie de que se trata en el artículo 26.3, el plazo de respuesta de los Estados miembros debería ser de un mes, en lugar de tres meses, con el fin de reducir el coste del almacenamiento.

3.5. En su Dictamen sobre los «Tractores agrícolas» (*), el Comité, al tratar de la homologación del material y de los tractores agrícolas, llamó la atención de la Comisión sobre el desarrollo del mercado de vehículos de motor denominados «cuatriciclos de motor» (QUAD). Puesto que no figuran en la propuesta de Directiva objeto de examen ni en la Directiva relativa al material y los tractores agrícolas, el Comité subraya que es urgente armonizar en la UE la homologación de este tipo de vehículos.

4. Conclusiones

4.1. El Comité suscribe la simplificación y transparencia resultantes de la refundición de la Directiva 70/156/CEE.

4.2. El Comité propone a la Comisión que — pese al carácter técnico de la Directiva— en la exposición de motivos, punto 3 «Antecedentes», subraye que el objetivo principal es no sólo incrementar la seguridad de los vehículos en uso para proteger a sus ocupantes, sino también para evitar colisiones con otros usuarios de la carretera: peatones, ciclistas y otros vehículos.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Victor Hugo SEQUEIRA

(*) DO C 221 de 17.9.2002.

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 las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos»

(COM(2003) 522 final — 2003/0205 (COD))

(2004/C 108/04)

El 22 de octubre 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 el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión Europea, con la propuesta de Directiva recogida en el COM(2003) 522 final, quiere refundir en un único texto la Directiva 88/77/CEE sobre la emisión de gases procedentes de motores de los vehículos industriales y todas las modificaciones sucesivas que han aprobado el Parlamento Europeo y el Consejo.

1.2 Asimismo, como se establece en los artículos 4 a 7 de la Directiva 1999/96/CE, la Comisión propone tres nuevos requisitos sobre el establecimiento de sistemas de diagnóstico a bordo (DAB), las medidas para garantizar la durabilidad de los sistemas de control de emisiones y las medidas para verificar la conformidad en circulación de dichos sistemas, respectivamente.

1.3 La propuesta de la Comisión con estos tres nuevos requisitos difiere en su estructura de las Directivas vigentes sobre homologación de vehículos de motor. Se trata de un esfuerzo por mejorar la eficacia del proceso de adopción de decisiones y simplificar la legislación propuesta para que el Parlamento y el Consejo puedan centrarse en la dirección y el contenido políticos, dejando a la Comisión la tarea de adoptar las prescripciones adecuadas para la aplicación de los mismos.

1.4 La Comisión ha seguido un «planteamiento por niveles», donde la propuesta y la adopción de la legislación se realizarán por dos vías, distintas pero paralelas. De acuerdo con ello:

1.4.1 por un lado, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones fundamentales en una directiva basada en el artículo 251 del Tratado CE mediante el procedimiento de codecisión, en la que se recogerán los principios fundamentales de los nuevos requisitos («propuesta de codecisión»);

1.4.2 por otro lado, las especificaciones técnicas de aplicación de las disposiciones fundamentales figurarán en una directiva adoptada por la Comisión con la ayuda del Comité reglamentario de adaptación al progreso técnico («propuesta de comitología»).

1.5 Por lo tanto, el documento COM(2003) 522 final contiene la propuesta de Directiva de codecisión (véase el punto 1.4.1.), mientras que la propuesta de Directiva de comitología todavía no está disponible (véase el punto 1.4.2.).

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 A la hora de redactar la propuesta analizada, la Comisión ha detallado y separado de forma clara la parte referida al establecimiento de nuevos requisitos de la parte relativa a la consolidación del texto de la Directiva con las modificaciones que ya han aprobado el PE y el Consejo.

2.2 La Comisión propone imponer los nuevos requisitos referidos a los sistemas DAB, las medidas para garantizar la durabilidad de los sistemas de control de emisiones y las medidas para verificar la conformidad en circulación de dichos sistemas en unas fechas que corresponden con las previstas para la entrada en vigor de las normas denominadas «Euro 4» y «Euro 5».

2.3 Sistema de diagnóstico a bordo (DAB). La Comisión propone su aplicación en dos etapas sucesivas con las siguientes fechas de entrada en vigor:

- i. Primera etapa — Octubre de 2005 para las nuevas homologaciones y octubre de 2006 para todas las homologaciones.
- ii. Segunda etapa — Octubre de 2008 para las nuevas homologaciones y octubre de 2009 para todas las homologaciones.

2.3.1 Durante la primera etapa, el sistema DAB debe detectar la aparición de fallos dentro del sistema de control del motor, cuando dichos fallos provoquen un aumento de las emisiones hasta niveles superiores a los umbrales establecidos. Asimismo, el sistema debe detectar «fallos de funcionamiento importantes» que se produzcan en cualquier sistema de tratamiento posterior de los gases de escape, como filtros de partículas y catalizadores.

2.3.2 Durante la segunda etapa, el sistema DAB debe detectar no sólo la aparición de fallos dentro del sistema de control del motor sino también la posible pérdida de eficacia de los sistemas de tratamiento posterior de gases de escape que podrían provocar un aumento de las emisiones superiores a los umbrales establecidos.

2.4 Medidas para garantizar la durabilidad del sistema de control de emisiones

2.4.1 La Comisión propone las siguientes definiciones de la vida útil de los vehículos⁽¹⁾ en los que deberán instalarse los motores cubiertos por la Directiva de que se trata:

- | | |
|--|--------------------------|
| i. vehículos de la categoría N1 | 100 000 km o cinco años, |
| ii. vehículos de las categorías N2 y M2 | 200 000 km o seis años, |
| iii. vehículos de las categorías N3 y M3 | 500 000 km o siete años. |

2.4.2 A partir del octubre de 2005, el fabricante que solicite la homologación de un motor nuevo deberá demostrar que éste respeta los límites de emisiones durante un período equivalente a toda la vida útil de la categoría de vehículos en la que se quiere instalar.

2.4.3 A partir del mes de octubre de 2006, todos los motores instalados en vehículos nuevos deberán cumplir dicha disposición.

2.5 Verificación de la conformidad en circulación. Las definiciones de vida útil de los vehículos comerciales indicadas supra también se aplicarán para verificar la conformidad de los motores en circulación.

⁽¹⁾ M = vehículos para el transporte de personas: M1 (8 plazas + 1); M2 (>8 + 1 y masa máxima < 5 t); M3 (> 8 + 1 y masa máxima > 5 t).

3. Observaciones generales

3.1 La ampliación de la Unión Europea obliga a disponer de versiones consolidadas de las principales Directivas, en aras de una mayor claridad y transparencia. Por lo tanto, es necesario aprobar la versión consolidada de la Directiva 88/77/CE; el Comité se felicita del esfuerzo que ha realizado la Comisión para llevarla a cabo.

3.2 El Comité acepta que la parte referida a la consolidación de la Directiva no requiere un debate específico, dado que coincide con decisiones ya aprobadas por el propio Comité⁽²⁾, el Parlamento Europeo y el Consejo.

3.3 La propuesta de seguir un «planteamiento por niveles» supone que la propuesta y la adopción de las normas técnicas y legislativas se realice por dos vías, distintas pero paralelas.

3.3.1 La práctica de separar las disposiciones fundamentales, mediante las que se establecen las medidas propuestas, de los detalles técnicos necesarios para su aplicación puede servir para agilizar y reducir de manera determinante los plazos del proceso legislativo.

3.3.2 Por lo tanto, el Comité se muestra de acuerdo con el planteamiento de la Comisión para proponer los nuevos requisitos referidos al establecimiento de los sistemas DAB, las medidas para evaluar la durabilidad de los sistemas de control de emisiones y las medidas para verificar la conformidad en circulación.

3.3.3 De esta forma, las especificaciones técnicas de aplicación podrán ser debatidas y determinadas por los expertos que los Estados miembros pongan a disposición de la Comisión mediante el Comité reglamentario de adaptación al progreso técnico.

3.3.4 El Comité pide a la Comisión que tenga en cuenta las contribuciones que el sector y las demás partes interesadas quieran aportar para establecer dichas especificaciones técnicas.

3.4 No obstante, el Comité tiene la obligación de señalar que las propuestas de la Comisión sobre los sistemas DAB, la durabilidad de los sistemas y la conformidad en circulación se presentan con un retraso considerable respecto de los plazos que se fijan en los artículos 4 a 7 de la Directiva 1999/96/CE mencionados en el punto 1.2.

3.5 Asimismo, el Comité debe poner de relieve que la proximidad de las fechas de entrada en vigor de los nuevos requisitos es significativa y peligrosa.

⁽²⁾ N = vehículos para el transporte de mercancías: N1 (masa máxima ≤ 3,5 t); N2 (masa máxima > 3,5 t < = 12 t); N3 (masa máxima > 12 t).

3.5.1 Todo posible retraso en la aprobación de las dos directivas paralelas, la Directiva de codecisión y la Directiva de comitología correspondiente, hará que la industria se vea en la imposibilidad de obtener dentro de los plazos la homologación de los motores cuya comercialización se ha previsto para 2005.

4 Observaciones específicas

4.1 La instalación de los sistemas DAB en los motores de los vehículos industriales europeos se producirá con un considerable adelanto respecto de otros mercados, incluidos el estadounidense y el japonés. Por lo tanto, no se dispondrá de la experiencia previa con la que se contó en la fase anterior, cuando los sistemas DAB se instalaron en los turismos.

4.2 Para estar preparados en 2005, los fabricantes de motores europeos debieron iniciar hace años los programas de ingeniería y puesta a punto de los sistemas DAB, con arreglo a las propuestas que presentaron y los debates mantenidos dentro del MVEG ⁽³⁾, en el que participan junto con la Comisión y expertos de los Estados miembros.

4.2.1 Hace tiempo que se superó el punto de no retorno en el que las estrategias básicas de los sistemas ya no pueden ser modificadas y se ha pasado a determinar el calibrado de éstos.

4.2.2 Por consiguiente, todo retraso en conocer la versión definitiva de las dos directivas paralelas será crucial. La intro-

ducción de modificaciones no previstas no permitiría cumplir las fechas de entrada en vigor de las medidas.

4.3 La obligación de demostrar la eficacia de los sistemas de control de las emisiones requiere ensayos que necesitan márgenes adecuados de preaviso. Una vez más, todo retraso en conocer la versión definitiva de ambas directivas paralelas podría provocar situaciones críticas nada desdeñables.

5. Conclusiones

5.1 El Comité acoge muy favorablemente el nuevo planteamiento por niveles que la Comisión quiere experimentar con la propuesta de Directiva analizada. El hecho de separar las disposiciones fundamentales y los objetivos políticos de las especificaciones técnicas necesarias para su aplicación permite simplificar y reducir los plazos del proceso legislativo.

5.2. El Comité considera que el Parlamento Europeo y el Consejo deben aprobar la propuesta de la Comisión con la máxima urgencia.

5.3 Por lo tanto, el Comité solicita que el Consejo y el Parlamento Europeo se esfuercen todo lo posible por alcanzar una posición común en un plazo que permita aprobar la propuesta de Directiva analizada antes de abril de 2004. Todo retraso adicional pondría en peligro el cumplimiento de las fechas previstas para la entrada en vigor de las nuevas medidas sobre durabilidad y sistemas DAB.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽³⁾ DO C 41 de 18.2.1991; DO C 155 de 21.6.1995; DO C 407 de 28.12.1998.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes — movilidad sostenible — financiación»

(2004/C 108/05)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes — movilidad sostenible — financiación».

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 (ponentes: Sra. ALLEWELDT y Sres. LEVAUX y RIBBE).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

Prólogo

El 8 de abril de 2003, mediante carta del Sr. Umberto VATTANI, Embajador Representante Permanente de Italia ante la Unión Europea, el Consejo solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004».

En el pleno de julio, el ministro de Políticas Comunitarias de Italia, Sr. BUTTIGLIONE, en nombre de la Presidencia en ejercicio del Consejo, se refirió al contenido de esta solicitud, declarando que entre los objetivos principales de la Presidencia italiana está dar un nuevo impulso a la política europea de infraestructuras de transporte. Además, manifestó su esperanza de que las redes transeuropeas de transporte faciliten no sólo el transporte de mercancías, sino también el refuerzo de los vínculos entre las sociedades que viven a lo largo de estas vías de comunicación.

El 4 de septiembre de 2003, por invitación del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL, Consejo Nacional de Economía y Trabajo), la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN) se reunió en Roma. Con tal motivo, en presencia del Sr. BUTTIGLIONE, la Sección Especializada TEN del CESE y la Comisión V «Obras Públicas y Redes de Infraestructura» del CNEL emitieron una resolución conjunta en la que se destaca lo siguiente:

- el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte debería constituir un elemento esencial para la cohesión económica y social de la nueva Europa;
- debe garantizarse un desarrollo coherente y sostenible de la movilidad europea que permita un crecimiento armonioso del tejido económico y social del continente.

Al mismo tiempo, el ministro BUTTIGLIONE, en nombre de la Presidencia italiana, expresó el deseo de que el CESE participe más estrechamente en la política europea correspondiente. Por este motivo, se encargó a la Sección Especializada TEN, que

preparase un dictamen de iniciativa sobre el tema «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes — movilidad sostenible - financiación». Debido a la complejidad del tema, se decidió designar tres ponentes⁽¹⁾ que abordaran respectivamente cada uno de los tres aspectos, teniendo en cuenta los trabajos en curso sobre la «iniciativa de crecimiento para Europa» y los trabajos del Grupo VAN MIERT. Dado que el CESE reflexiona de manera constante sobre esta cuestión, el presente Dictamen refleja su posición actual y se presentará antes del final del mandato de la Presidencia italiana, durante su última reunión a principios de diciembre.

Alexander Graf von Schwerin

Presidente de la Sección Especializada

de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información

1. Planificación y política de vecindad – El enlace de las redes transeuropeas de transporte con los corredores paneuropeos de Helsinki

1.1 Entre los objetivos principales de la Presidencia italiana está dar un nuevo impulso a la política europea de infraestructuras de transporte. Aunque Alemania y Francia señalaron inmediatamente que esta «iniciativa de crecimiento para Europa» no debe prestar atención únicamente a las infraestructuras de transporte, sino que debe incluir las redes de energía, las telecomunicaciones, la investigación y el desarrollo, poner un interés específico en las infraestructuras de transporte está totalmente justificado. Cuando se hace un balance del nivel de realización de las redes transeuropeas en el ámbito del transporte (RTE-T) en los últimos diez años, el resultado es forzosamente muy decepcionante. No obstante, la Comisión Europea reaccionó en octubre con una Comunicación en la que tiene en cuenta de forma adecuada este enfoque más amplio e intenta transformado en una estrategia para crear más empleo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sra. Alleweldt: Planificación y países limítrofes
Sr. RIBBE: Movilidad sostenible
Sr. LEVAUX: Financiación

⁽²⁾ COM(2003) 579 final. Una Iniciativa Europea de Crecimiento. Invertir en redes y conocimiento para estimular el crecimiento y el empleo - Informe intermedio al Consejo Europeo.

1.2 Teniendo en cuenta la inminente ampliación de la UE y los cambios en la situación geoestratégica de Europa, las previsiones sobre el desarrollo del transporte en su conjunto y para cada uno de los modos de transporte, la creciente sensibilización sobre sus consecuencias para el medio ambiente y, por último, los pronósticos de débil crecimiento para la UE con las repercusiones que ello supone para el empleo, cabe plantearse la cuestión de si seremos capaces de responder a los desafíos sin emitir una clara señal en forma de una iniciativa europea común en materia de desarrollo de infraestructuras de transporte. Ésta no puede consistir simplemente en seguir aplicando recetas pasadas, sino que hemos de tener el valor de desarrollar nuevos instrumentos.

1.3 La Sección Especializada TEN del Comité Económico y Social Europeo y la Comisión «Obras Públicas y Redes de Infraestructura» del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL, Consejo Nacional de Economía y Trabajo) emitieron una resolución conjunta el 4 de septiembre de 2003, en Roma. Ambas destacaron la urgencia de desarrollar los corredores paneuropeos del Sur y el Este de Europa, a fin de mejorar las condiciones para impulsar el desarrollo de los transportes en toda la región mediterránea, la cual, de resultados del proceso de ampliación de la Unión Europea, adquirirá una nueva función económica, social y estratégica, como subraya la «Carta de Nápoles». La red de corredores actuales debe completarse con enlaces importantes, como, por ejemplo, el enlace de los corredores V y VIII a través de un corredor adriático. Al mismo tiempo es necesario velar por alcanzar un equilibrio entre los intereses de todas las regiones, incluidas las zonas menos favorecidas económicamente de la actual UE de los Quince y del Norte de Europa. El desarrollo de esta red paneuropea necesita más apoyo, tanto desde el punto de vista técnico y organizativo como desde el punto de vista financiero.

1.4 Diez años después de las primeras iniciativas fundamentales para desarrollar las RTE-T, la Comisión encargó a un grupo de expertos bajo la dirección de Karel van Miert que efectuara un balance de los progresos⁽³⁾. Debe admitirse que no sólo la realización de los proyectos planeados está muy retrasada respecto de los plazos previstos, sino que la inversión pública en los transportes ha pasado del 1,5 % del PIB en los años ochenta a menos del 1 % en los años noventa. El 1 de octubre de 2003, la Comisión Europea presentó una propuesta para adaptar las orientaciones sobre las redes transeuropeas de transporte a la situación tras la ampliación de la UE⁽⁴⁾. Su objetivo es construir una red coherente entre los nuevos y los antiguos Estados miembros y acelerar la realización de los proyectos prioritarios. Con las observaciones que siguen el CESE quiere prestar una nueva contribución a esta renovación conceptual de las RTE-T.

1.5 Las vías de comunicación transeuropeas son una condición esencial de la cohesión económica y social en la UE ampliada y fuera de ella. En este proyecto, que afecta a todo el continente europeo, pero que no se limita a él, deberán participar tanto los futuros como los actuales vecinos de la UE.

⁽³⁾ Informe del Grupo de Alto Nivel «Redes transeuropeas de transporte», presidido por el Sr. Karel van Miert, Comisión Europea, 20.6.2003.

⁽⁴⁾ COM (2003) 564 final de 1.10.2003.

1.6 Las tres Conferencias Paneuropeas de Transporte de Praga (1991), Creta (1994) y Helsinki (1997)⁽⁵⁾ sentaron, por un lado, los fundamentos de una red de grandes ejes de transporte (corredores); por otro lado, se acordó una serie de objetivos en materia de política de transportes que integraran de forma global principios de política energética, medioambiental, social y económica, a fin de crear condiciones de competencia justas y equilibradas. Este principio de cooperación en materia de política de transportes con los vecinos de la UE será necesario también en el futuro y la Comisión Europea también debería tenerlo en cuenta y apoyarlo en sus trabajos.

1.7 Los proyectos de infraestructuras que interesan a Europa sólo cumplen su función cuando responden a intereses económicos, políticos y sociales y los tienen en cuenta. Para ello se necesita algo más que la cooperación de los ministros de transportes, para ello se necesita la participación de las asociaciones empresariales, las empresas de transportes, los sindicatos, y las asociaciones ecologistas y de consumidores que tienen que funcionar en el nivel transfronterizo. Ello no se consigue con la mera adhesión a la UE. Por el contrario, la realidad del desarrollo de las RTE pone de manifiesto que los impulsos para la realización de las vías de comunicación europeas sólo pueden partir de un entendimiento y un consenso «europeos» apoyados por la sociedad que tengan en cuenta las realidades económicas y sociales. El CESE propone extrapolar estas experiencias con el «concepto de corredor» a las RTE-T, a fin de utilizar este potencial.

1.8 Por ello, a continuación se exponen peticiones concretas para la revisión de las orientaciones sobre las RTE, que incluyen la prolongación del trabajo en los corredores.

1.8.1 Los ejes de transporte y los corredores de las RTE deben potenciar la cohesión del mercado interior y reforzar las relaciones económicas y sociales para con los países vecinos. Deben constituir en primer lugar un enlace óptimo entre espacios económicos y, por tanto, deberán ser revisados también en función de este criterio. Hasta ahora, esto sucedía pocas veces, si es que sucedía, y era poco verificable. Como prueba se citan, en su caso, estudios científicos específicos, pero rara vez se exponen datos y opiniones controvertidos. Sólo se obtiene un cuadro realista cuando, además, se recaban las opiniones y las experiencias de las asociaciones. Hasta la fecha, la Comisión Europea ha recurrido demasiado poco a este instrumento.

1.8.2 Debe garantizarse la intermodalidad de los corredores/RTE, para lo cual es preciso establecer criterios de calidad verificables. Cada eje de transporte, cada corredor deberá desarrollar y aplicar estos criterios de forma individual; por ello se debe introducir el carácter obligatorio de los conceptos de la intermodalidad y de los planes de acción.

⁽⁵⁾ Véase Dictamen del CESE, DO C 407 de 28.12.1998, p. 100.

1.8.3 Deberá fomentarse en mayor medida una utilización de las vías de navegación interior compatible con el medio ambiente (véase también el punto 2.3.8). Para ello será necesario integrar los puertos, fomentar de forma especial el corredor fluvial VII ⁽⁶⁾, el del Danubio, construir enlaces con las líneas ferroviarias y elaborar las normativas técnicas y sociales apropiadas para la navegación interior transfronteriza.

1.8.4 El refuerzo del transporte marítimo de corta distancia y su correspondiente integración en los proyectos RTE/Corredores no son todavía suficientes. Por ello, cabe acoger con gran satisfacción la revalorización de las comunicaciones marítimas en la nueva propuesta de la Comisión. El respeto de las normas de seguridad y de las condiciones laborales adecuadas es importante igualmente para este tipo de servicios de transporte y para su fomento. Además, deberán tenerse en cuenta las consecuencias para el medio ambiente de la existencia de líneas marítimas muy frecuentadas (por ejemplo, la entrada al mar Báltico) y de transportes de cabotaje.

1.8.5 Para el desarrollo del transporte por ferrocarril, teniendo en cuenta en particular la cooperación transfronteriza y su conexión con los puertos marítimos, deberán fijarse objetivos ambiciosos, pero realizables, cuya ejecución también deberá examinarse. Ahora que se están debatiendo los nuevos sistemas de telepeaje de las carreteras ⁽⁷⁾, deben crearse alternativas. Las importantes iniciativas de cooperación en el ámbito del transporte por ferrocarril que constituyen los corredores IV ⁽⁸⁾ y X ⁽⁹⁾ son buenos ejemplos para tener en cuenta.

1.8.6 Son necesarias más inversiones en el mantenimiento y el desarrollo de las infraestructuras de transporte, una mayor dotación financiera de la UE, así como un compromiso más formal de respetar el calendario de planificación de los proyectos «europeos». Al mismo tiempo, los recursos presupuestarios son limitados y debe procurarse alcanzar un desarrollo armonioso en su conjunto. Esto es, el desarrollo de las infraestructuras existentes deberá tener prioridad sobre las nuevas construcciones y las inversiones en los grandes ejes de transporte no podrán perjudicar excesivamente al transporte regional, que cubre todo el territorio. En su conjunto, debería examinarse si la conexión de las redes de transportes regionales con los corredores principales se ha llevado a cabo de forma óptima.

1.8.7 El éxito de las RTE y de los corredores depende de que los intereses medioambientales, la seguridad y la protección del consumidor se regulen de manera visible para los ciudadanos. Transporte, seguridad y desarrollo sostenible están indisolublemente unidos. Por ello, hay que considerar en pie de igualdad necesidades económicas e intereses sociales, y no sólo por lo que se refiere a los trabajadores del sector del transporte. Esto implica también una organización del transporte por carretera respetuosa con el medio ambiente y un refuerzo del transporte público de pasajeros. Las orientaciones sobre las RTE deberían completarse, tal como estaba previsto en un principio, con criterios cualitativos, como, por ejemplo, calidad de los servicios, seguridad, impacto ambiental de los transportes, condiciones de trabajo y cualificaciones profesionales. Deberán crearse a tal fin mecanismos de evaluación viables, como, por

ejemplo, un informe de impacto ambiental específico para las RTE y los corredores, o algo similar.

1.8.8 En la integración de los corredores en las orientaciones sobre las RTE deberían incluirse y mantenerse las iniciativas positivas que suponen las cooperaciones en los corredores. En el futuro los corredores también desempeñarán una función de enlace más allá del territorio de la UE, con los países y con los continentes vecinos. Después de la ampliación no podrá procederse únicamente a «terminar los corredores que faltan», sino que deberán presentarse ofertas de cooperación serias y de amplio alcance geográfico. Deberá sopesarse cuidadosamente el efecto retroactivo que las decisiones que en la actualidad se están adoptando en la UE respecto a las RTE pueden tener en la cooperación ya establecida en los corredores.

Debe valorarse positivamente la nueva propuesta de la Comisión de nombrar coordinadores propios para fomentar los proyectos RTE prioritarios. De este modo aplicará la experiencia adquirida con los corredores de una manera positiva. También el propósito de introducir en el futuro procedimientos de planificación transfronterizos y evaluaciones de impacto medioambiental comunes es un paso en la dirección correcta. Es indispensable efectuar un seguimiento de los progresos según vayan produciéndose y, por ello, deben valorarse positivamente también los informes anuales previstos. La función de seguimiento prevista en la Declaración de Helsinki de 1997 nunca llegó en definitiva a cumplirse, aunque se publicaron informes separados, como los de la CEMT o los informes de situación regulares de los comités directores de los corredores, o el Informe TINA 1999. El trabajo de los coordinadores también debería servir para alcanzar los objetivos políticos arriba mencionados y, en este sentido, la nueva descripción de tareas del artículo 17 bis es un buen punto de partida para fomentar el diálogo entre promotores, usuarios, autoridades regionales y locales y representantes de la sociedad civil, así como para lograr una utilización óptima de las infraestructuras y salvar los posibles obstáculos ⁽¹⁰⁾. El CESE pide a la Comisión que utilice su experiencia y su apoyo por lo que se refiere a la realización de consultas con los medios socioeconómicos, el establecimiento de una mayor transparencia y la celebración de audiencias y de conferencias de diálogo. A este se respondió positivamente también en un intercambio de cartas entre la Sección Especializada TEN y la Comisaría Loyola de Palacio, en la primavera de 2003, y podría aplicarse de forma concreta en este momento.

2. Infraestructuras de transporte que tengan en cuenta el desarrollo sostenible

2.1 Consideraciones previas

2.1.1 La movilidad es un logro incuestionable de nuestro mundo moderno. Las múltiples actividades de tiempo libre, la afición a los viajes, e igualmente un mundo del trabajo que exige una flexibilidad cada vez mayor, hacen de la nuestra una sociedad en la que la movilidad ocupa un papel preponderante. Pero para muchas personas movilidad es también sinónimo de libertad y ésta, en su sentido tanto concreto como figurado, debe ser lo más ilimitada posible.

⁽⁶⁾ Alemania – Austria – República Checa – Eslovaquia – Hungría – Rumania – Serbia – Bulgaria – Moldavia – Ucrania – Turquía

⁽⁷⁾ DO C 32 de 5.2.2004.

⁽⁸⁾ Alemania – República Checa – Eslovaquia – Hungría – Rumania – Bulgaria – Grecia – Turquía.

⁽⁹⁾ Austria – Croacia – FYROM – Eslovenia – Hungría – Serbia – Bulgaria.

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 564 final, letra c) del apartado 4 del artículo 17 bis, p. 21.

2.1.2 La movilidad es además una condición básica y determinante para el funcionamiento de partes fundamentales de nuestra economía. Las inversiones en la construcción de nuevas vías de comunicación, así como en el mantenimiento y la modernización de las existentes contribuyen a reforzar la coyuntura y crear puestos de trabajo.

2.1.3 Movilidad, sin embargo, no significa necesariamente tener que hacer trayectos largos. Un número más elevado de prestaciones de transporte no implica de forma alguna una mayor movilidad en sentido positivo. Por el contrario, un nivel de prestación demasiado elevado del transporte roza los propios límites: los embotellamientos en nuestras carreteras transforman la movilidad en estancamiento. Para solucionar este problema se defiende con frecuencia la opción de seguir desarrollando las infraestructuras de transportes. El transporte debe hacerse más rápido y fluido y, por tanto, más eficiente y económico. Al mismo tiempo debe incluir las zonas «apartadas» para ofrecer también perspectivas de desarrollo a la economía de las regiones periféricas.

2.1.4 Con todo, el CESE no ignora tampoco que surgen voces cada vez más críticas. No cabe duda de que el transporte presenta aspectos sombríos que constituyen amenazas para el ser humano y la naturaleza:

- los accidentes, los daños para la salud derivados del ruido y de la contaminación atmosférica, la utilización del paisaje y de los recursos naturales que originan los denominados «costes externos» en la UE (incluidos Noruega y Suiza) y que ascienden aproximadamente a 530 000 millones de euros al año; ello corresponde aproximadamente al 8 % del producto social bruto de estos países;
- se destruyen los paisajes y los ecosistemas naturales, se interrumpen los corredores migratorios de las especies animales salvajes;
- los ciudadanos europeos sufren las consecuencias del aumento del tráfico y sus repercusiones para el medio ambiente. Un estudio de la Comisión Europea muestra que tres de los siete problemas medioambientales considerados principales están causados básicamente por el transporte: ruido, destrucción del paisaje y contaminación atmosférica. Lógicamente, el tráfico por carretera ocupa, con gran ventaja, la primera posición negativa en el estudio;

2.1.5 Cada vez más frecuentemente los críticos de la política de transportes desarrollada hasta la fecha se plantean la pregunta de cuándo puede considerarse óptima, o darse por concluida, la dotación de carreteras o de otras infraestructuras de transporte en un país. Cada vez se valora también de forma más crítica el hecho de que también en las regiones bien comunicadas en materia de transportes se reduzca la actividad económica o que el índice de desempleo sea alto; en consecuencia, muchos críticos cuestionan cada vez más la relación causal, tantas veces apuntada, entre infraestructuras de transporte y desarrollo económico.

2.1.6 Para el CESE está claro que en la evaluación de los planes de desarrollo de las infraestructuras europeas de transportes debe distinguirse netamente entre la etapa propiamente

dicha de inversión (las medidas de construcción como tales) y las consecuencias ulteriores que se derivan de la explotación o de la utilización de las infraestructuras. Entre estas últimas cabe citar no sólo las repercusiones ecológicas y sociales, sino también los efectos en las infraestructuras de transporte nacionales o regionales existentes. En el Tratado de Maastricht se señala que las redes transeuropeas deberán consolidar la cohesión económica y social de la Unión Europea. No obstante, hay cada vez más estudios empíricos que demuestran que, contrariamente a los objetivos del Tratado, aunque el desarrollo de las RTE puede contribuir a mejorar la comunicación entre los centros económicos de Europa, reforzando de este modo la competitividad global de Europa, las diferencias existentes en términos de accesibilidad y de potencial económico entre las regiones centrales y periféricas de Europa aumentan, debido a la prioridad otorgada a las comunicaciones entre los centros.

2.2 Infraestructuras de transporte y desarrollo sostenible

2.2.1 En su sitio Internet, la Comisión Europea describe este problema evidente en términos muy precisos: «Las fronteras abiertas y el transporte asequible han dado a los europeos unos niveles sin precedentes de movilidad personal. Las mercancías se envían rápida y eficientemente desde las fábricas a los clientes, a menudo en distintos países. La Unión Europea ha contribuido abriendo mercados nacionales a la competencia y eliminando barreras físicas y técnicas para la libre circulación. Pero los modelos de transporte y las tasas de crecimiento actuales son insostenibles» ⁽¹¹⁾.

2.2.2 En la Estrategia de Desarrollo Sostenible presentada en 2001 por la Comisión Europea ante el Consejo Europeo de Gotemburgo se señala acertadamente lo siguiente: «La Política Común de Transportes deberá tratar el problema de los niveles crecientes de congestión y contaminación y fomentar el uso de modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente.» En ella se anunciaba que se iba a «dar preferencia a las inversiones en infraestructura para transporte público y ferrocarril (...)». El CESE ha valorado positivamente los objetivos de la Estrategia de Gotemburgo en diversos dictámenes ⁽¹²⁾.

2.2.3 El transporte, por consiguiente, tiene una importancia fundamental no sólo para la actual política económica. Las decisiones en el marco de la iniciativa de crecimiento para Europa deberán evaluarse no sólo bajo puntos de vista a corto plazo. En el futuro, la política de transporte de la Unión Europea debe convertirse sin duda en uno de los ámbitos de acción principales en el marco de la política de desarrollo sostenible y de lucha contra el cambio climático de la Unión Europea, y, tal como la Comisión ha señalado, para ello son necesarios algunos cambios. Por ejemplo, en la actualidad, el transporte es una de las causas principales del cambio climático, ya que origina un 28 % de las emisiones de gases de efecto de invernadero; sólo el transporte por carretera es responsable de un 84 % del porcentaje global. «Si no se toma decisión alguna para invertir la tendencia de crecimiento del tráfico, las emisiones de CO₂ derivadas del transporte deberían aumentar un 50 % aproximadamente entre 1990 y 2010, alcanzando 1 113 millones de toneladas de emisiones, frente a los 739 millones registrados en 1990.»

⁽¹¹⁾ Fuente: http://europa.eu.int/pol/trans/overview_es.htm.

⁽¹²⁾ DO C 48 de 21.2.2002, p. 112 y otros.

2.2.4 Una de las causas de los problemas ecológicos y sociales es el elevado crecimiento del transporte por carretera y del transporte aéreo, mientras que otros modos de transportes respetuosos con el medio ambiente pierden terreno ⁽¹³⁾. A esta situación ha contribuido, entre otros factores, la política de infraestructuras de transporte. Según los datos de Eurostat, entre 1990 y 1999 la red de autopistas en la UE creció en más de un 25 %, mientras que en el mismo período la red de ferrocarril sólo aumentó un 4 % ⁽¹⁴⁾.

2.2.5 El CESE subraya que en prácticamente todos los intereses medioambientales (consumo de energía y utilización del territorio, emisiones, etc.) se ha demostrado que el ferrocarril, por delante de la navegación interior, es el modo de transporte más respetuoso con el medio ambiente, mientras que el automóvil, el avión y el transporte de mercancías por camión son con diferencia los que muestran los peores resultados en términos ecológicos. En el anexo al presente Dictamen figuran datos más precisos.

2.2.6 Durante los debates para la elaboración del presente Dictamen se abordaron también los efectos en el empleo que se derivan del desarrollo de los diferentes modos de transporte. Estudios efectuados en Alemania, en parte algo atrasados, muestran que la inversión en líneas de ferrocarriles tiene repercusiones más positivas sobre el empleo que las medidas de construcción de carreteras. El CESE propone a la Comisión que, para que la discusión se base en datos objetivos, encargue la realización de estudios específicos sobre estas cuestiones, al igual que hizo en el caso de los «costes externos».

2.2.7 Los grandes proyectos planificados han suscitado las protestas de los ciudadanos en muchos lugares, y parte de las medidas no pudieron realizarse o no se realizaron en los plazos previstos. A juicio del CESE, estas experiencias deben ser tenidas en cuenta sobre todo con vistas a la iniciativa de crecimiento para Europa y a la ampliación de la UE hacia el Este y la gestión del aumento del transporte que se derivará de ella. En resumidas cuentas, las declaraciones de la Comisión Europea citadas en el punto 2.2.1 deberán tener consecuencias, a fin de que no se repitan las mismas repercusiones negativas sobre los seres humanos y el medio ambiente en los países candidatos. La UE podría prestar una contribución decisiva para mantener el porcentaje –todavía elevado en dichos países– del transporte respetuoso con el medio ambiente en el conjunto de los transportes, que, no obstante en la actualidad se hallan en franco declive.

2.2.8 La finalidad de la política europea de infraestructuras de transporte no debe ser únicamente contribuir a alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ en un 50 % hasta 2030, sino que, por el contrario, debe prestar una contribución positiva en todos los sectores del desarrollo sostenible (economía, medio ambiente, aspectos sociales) a fin de lograr una movilidad sostenible.

2.2.9 Por «movilidad sostenible» debe entenderse, a juicio del CESE, una movilidad que -

- a largo plazo no consuma más energía que la que puede producirse por regeneración;
- respete plenamente la capacidad de funcionamiento y de regeneración de los recursos naturales (es decir, que no se cause daños ni mediante emisiones ni mediante la extracción de recursos en las fases de producción, utilización y gestión de residuos de los vehículos y las infraestructuras);
- no perjudique la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras;
- sea accesible para todos.

2.2.10 El CESE vincula los objetivos de sostenibilidad siguientes a una nueva política de transportes del futuro.

2.2.11 En el ámbito de la economía, las inversiones deberán contribuir a crear puestos de trabajo, aumentar el valor añadido (neto) regional, desarrollar un sistema de transportes eficiente desde el punto de vista macroeconómico y facilitar la sostenibilidad financiera.

2.2.12 En el ámbito social, las inversiones deberán procurar la protección de la integridad física, incluida la reducción efectiva del ruido. Deberán mejorarse las condiciones de trabajo de los trabajadores en los transportes y las inversiones tendrán en cuenta el principio de justicia social (lema: «movilidad para todos»). Las ciudades se planificarán en función de los seres humanos y no de los transportes; se tendrán en cuenta las necesidades de movilidad de todas las personas que viven en las áreas rurales (y, por tanto, no sólo las de los propietarios de un vehículo).

2.2.13 En el ámbito del medio ambiente, las decisiones de inversión ya contribuyen a los objetivos de la UE en materia de lucha contra el cambio climático. Deberá reducirse la utilización de territorio, se prestará más atención que hasta ahora a la protección de la naturaleza y del paisaje y a los espacios para las actividades de ocio al aire libre de los ciudadanos. La disminución de las sustancias contaminantes y la reducción de la utilización de recursos se convertirán en partes integrantes de la política de infraestructuras.

2.3 Observaciones particulares

2.3.1 El CESE tiene presente que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la política de transportes depende en gran medida del ámbito de competencias y de la financiación de los Estados miembros. No obstante, es precisamente en el sector del desarrollo de las infraestructuras de transporte donde el presupuesto de la UE invierte cada año miles de millones a través de los Fondos Estructurales (incluido el Fondo de Cohesión). Su utilización debe orientarse de conformidad con los principios del desarrollo sostenible.

2.3.2 La política de transportes tiene que convertirse en una parte integrante de una política de ordenación territorial que tenga por objetivo contrarrestar de forma continuada el flujo de transporte y gestionar el transporte existente con ayuda de modos de transporte lo más ecológicos posible.

⁽¹³⁾ El CESE ha señalado en numerosas ocasiones que el transporte regional por autobús es un pilar importante para una política de transportes sostenible. Dado que, sin embargo, este Dictamen trata de las infraestructuras europeas de transportes, no se incluirán observaciones sobre el fomento del transporte por autobús, ya que para el CESE no resulta imaginable una política específica de infraestructuras para autobuses por parte de la UE.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, Comunicado de prensa nº 43/2002 de 9.4.2002

2.3.3 Esto quiere decir también que debe prestarse atención especial al hecho de que el desarrollo de las infraestructuras de transporte europeas (RTE/TINA) puede tener repercusiones mediatas e inmediatas en las infraestructuras nacionales y regionales. El CESE llama la atención sobre el peligro de que la concentración de las inversiones en los proyectos RTE o TINA, dada la situación de los presupuestos de los Estados miembros y de los países candidatos, pueda dar lugar a que se descuiden las infraestructuras regionales y nacionales. El CESE ha señalado ya en otros dictámenes que, en la actualidad, países como Polonia o Hungría gastan menos del 1 % de su PIB en el mantenimiento y construcción del conjunto de infraestructuras de transportes. Sin embargo, la realización de los proyectos TINA hasta 2015, tal como está previsto, requiere inversiones anuales que suponen aproximadamente un 1,5 % del PIB, sólo para los corredores. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros y países de la adhesión que no se llamen a engaño con respecto a los problemas para la economía regional que podrían derivarse de ello.

2.3.4 El CESE se congratula de que, en el marco de la planificación de las RTE-T, se incluyan también enlaces con las infraestructuras de transporte locales, aunque expresa sus dudas de que la línea seleccionada de tren magnético Transrapid entre el aeropuerto de Munich y el centro de Munich pueda considerarse un proyecto viable.

2.3.5 El CESE, por consiguiente, confía en que en el futuro la UE utilice sus recursos financieros de forma fundamentalmente más estratégica. Deberá darse prioridad a la financiación de proyectos que se basen en los principios siguientes:

- El principio del ahorro en transportes: Al igual que ya ocurre con el consumo de energía, debe desvincularse el desarrollo económico del aumento de los transportes. El objetivo debe ser gastar menos en transportes manteniendo, sin embargo, al mismo tiempo la movilidad. Mediante una política coherente en materia de transportes, ordenación del territorio y economía debe invertirse la tendencia hacia un alejamiento cada vez mayor en los desplazamientos de las personas y las mercancías; ello puede lograrse con la transformación de las ciudades en «ciudades de trayectos cortos» entre el lugar de residencia, trabajo y compras, la construcción de entornos residenciales y de vida atractivos, evitando los transportes carentes de sentido a través de Europa y reforzando los circuitos económicos regionales, etc.,⁽¹⁵⁾. La internalización de los costes externos, pedida en numerosas ocasiones por la UE, será importante para la realización de este principio (véase más abajo).
- El principio de la transferencia modal. Su objetivo es reducir el predominio del transporte individual motorizado y del tráfico de mercancías por carretera. Ello sólo puede lograrse con una alternativa de movilidad atractiva. La columna vertebral de esta oferta es el ferrocarril, en estrecha conexión con todos los demás prestadores de servicios de movilidad que forman parte de los transportes compatibles con el medio ambiente (transporte público, estaciones con aparcamientos para bicicletas, centrales de movilidad, uso compartido de vehículos privados, taxis, prestadores de servicios de logística, etc.); en este contexto, el desarrollo de

⁽¹⁵⁾ En ello desempeña un papel el fomento de circuitos económicos regionales que reduzcan los transportes. Por ejemplo, la creación de mataderos centrales de gran tamaño (con frecuencia con fondos de la UE) ha dado lugar a un enorme aumento de los transportes (entre otros, de los polémicos transportes de animales), al mismo tiempo que ha destruido puestos de trabajo en las regiones. Si en los cálculos económicos de los mataderos se incluyesen los costes externos derivados de su explotación, su «rentabilidad» arrojaría resultados muy diferentes.

un servicio atractivo de transportes por autobús representa una tarea importante, en particular en las regiones en las que, debido a la baja densidad de población, el transporte por ferrocarril no es viable. El necesario desarrollo de los transportes compatibles con el medio ambiente requiere inversiones de modernización con objetivos específicos en los sectores de las infraestructuras, los vehículos y las nuevas técnicas de comunicación e información, y abre asimismo extraordinarias posibilidades de futuro a las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

- El principio de una «ofensiva en pro de una nueva cultura de la movilidad»: Cualquier medida será vana si no se acepta un nuevo concepto de movilidad. En la Unión Europea debe trabajarse en pro de una nueva cultura de la movilidad y los proyectos de infraestructura cofinanciados por la UE deberían tener un carácter ejemplar.

2.3.6 Por ello, las orientaciones sobre las redes transeuropeas (TEN y TINA) deberían someterse a una revisión (véase el punto 1.8) y mejorarse en un procedimiento posterior, de conformidad con estos principios de una política de infraestructuras de transporte sostenible, respetuosa con el medio ambiente y financiable a largo plazo.

2.3.7 A este respecto, el CESE valora positivamente que en la selección de los nuevos proyectos RTE prioritarios predominen los enlaces de ferrocarril. Con todo, aquí también (como en todos los proyectos de nuevas construcciones) vale el principio de buscar las modalidades adecuadas, que encuentren un elevado grado de aceptación entre la población y que contribuyan asimismo a evitar un estancamiento de la inversión.

2.3.8 Un ejemplo de conflicto potencial que puede surgir de las normativas de construcción que –sin tener en cuenta las circunstancias nacionales– se han propuesto en el marco de la revisión de las RTE, es el de las obras para mejorar la navegabilidad del Danubio entre Straubing y Vilshofen. Debe evitarse que el compromiso alcanzado en el nivel nacional entre el Gobierno federal y los defensores del medio ambiente para mejorar la navegabilidad teniendo en cuenta los intereses medioambientales, que también garantiza el respeto de la Directiva comunitaria sobre fauna, flora y hábitats, quede bloqueado por la exigencia de que el calado de carga sea de 2,50 metros durante todo el año.

2.3.9 En el futuro ya no podremos permitirnos establecer una competencia ruinosa entre los diferentes modos de transporte mediante inversiones paralelas. Esto significa que el empleo de recursos financieros, posible sólo de forma limitada tanto económica como ecológicamente, debe orientarse y optimizarse de conformidad con los criterios de sostenibilidad del CESE (véanse los puntos 2.2.9 a 2.2.13). En el futuro serán necesarios conceptos de transporte globales e integrados que se deriven de una política de ordenamiento territorial y de urbanismo sostenibles. Llevar a cabo una planificación de los transportes global e integrada supone no sólo diseñar proyectos de infraestructuras, sino sobre todo estudiar formas alternativas de desarrollo del territorio y, por tanto, del transporte, también para territorios más extensos. Para ello deben preverse asimismo tecnologías de información y comunicación innovadoras.

2.3.10 Esto significa también establecer, una vez que se hayan realizado análisis de impacto detallados y se haya examinado detenidamente el asunto, una relación equilibrada entre los modos de transporte. En particular, en la gestión de las distancias largas, deben utilizarse, cuando sea posible, las ventajas del transporte por ferrocarril y de la navegación.

2.3.11 El CESE subraya que una nueva política de transporte sostenible de estas características requiere un programa de inversión gigantesco y que con ello se contribuirá de forma considerable a la reactivación de la economía. No obstante, es preciso realizar una redistribución de las inversiones: un menor número de proyectos para nuevas construcciones de grandes dimensiones y, en su lugar, un programa de desarrollo más adecuado y más renovaciones (por ejemplo, para aumentar el atractivo del ferrocarril).

2.3.12 Para las RTE esto significa que los recursos financieros disponibles deberán concentrarse prioritariamente en la rehabilitación, la modernización y el mantenimiento de la red de ferrocarriles y de carreteras y de las partes de la red de navegación interior que sean justificables desde un punto de vista medioambiental. El CESE parte de la base de que también los proyectos RTE y TINA ya aprobados se revisarán para comprobar si se ajustan a las normas y requisitos esbozados en el presente Dictamen. En efecto, es obvio que todos los proyectos de nuevas construcciones deben ajustarse a los objetivos de sostenibilidad de la UE.

2.3.13 Los modos de transporte respetuosos con el medio ambiente (transporte por ferrocarril y algunas vías fluviales) disponen de reservas de capacidad considerables que pueden hacerse útiles a corto plazo, en particular en el sector ferroviario, mediante las medidas técnicas y organizativas apropiadas. El «ferrocarril del futuro» tiene que ganar terreno y convertirse en un prestador de servicios de movilidad atractivo. La UE debería hacer de este objetivo una prioridad en sus inversiones.

2.3.14 En las inversiones para construir vías de navegación interior que afectan al flujo natural de los ríos y los deltas de los ríos deberán introducirse modificaciones. Las inundaciones de los últimos años han puesto de manifiesto que debe actuarse con mayor prudencia. Si la navegación interior va a seguir desarrollándose como un modo de transporte respetuoso con el medio ambiente, ello deberá hacerse partiendo del principio de que son los barcos los que deben adaptarse a los cursos de agua, y no los cursos de agua al calado de los grandes barcos.

2.3.15 En todos los proyectos de nuevas construcciones deberá tenerse en cuenta que la satisfacción de los deseos de movilidad de las personas puede estar en contradicción con las necesidades vitales de los animales salvajes migratorios. Apenas nadie es consciente de que también los animales, al igual que los conductores, necesitan «autopistas» y «áreas de reposo» en todos los sectores del desarrollo sostenible (economía, medio ambiente, aspectos sociales). Así, la prevista «Vía báltica» atravesará importantes rutas de migración de lobos y lince, lo que truncará la oportunidad única de que se produzca una repoblación natural de estas especies en Europa occidental. Es decir, las evaluaciones de impacto medioambiental de las planificaciones de detalle deberán elaborarse de manera más completa de lo que es ahora el caso y deberán calcular los correspondientes costes adicionales, por ejemplo para la construcción de «puentes verdes».

2.3.16 En el futuro, los fondos de la UE sólo deberían emplearse para proyectos en los que la UE pueda probar de forma demostrable que contribuyen al objetivo de la creación de un sistema de movilidad sostenible. Un sistema de movilidad sostenible requiere las correspondientes condiciones marco, sobre las que el CESE ya se ha manifestado en diversos dictámenes. Entre ellas, cabe citar

— El principio de los costes reales en el transporte: un principio de acción fundamental para una política de transportes sostenible es la creación de incentivos económicos para los usuarios de los transportes. La aplicación de los costes reales, es decir, la internalización de los costes externos (530 000 millones de euros anuales en la Unión Europea) es determinante para que se puedan alcanzar con éxito los objetivos del ahorro en transportes y de la transferencia hacia transportes compatibles con el medio ambiente, y para que puedan seguir desarrollándose mejoras técnicas en la fabricación y comercialización de vehículos. Para una utilización y explotación óptimas de las infraestructuras de transporte existentes y para determinar de manera paulatina y eficaz los costes externos podrían ser adecuados algunos instrumentos, como los cánones específicos impuestos a los camiones en todo el territorio en función de su potencia, la equiparación progresiva y el aumento de los impuestos sobre los combustibles, una nueva configuración y una mayor modulación del impuesto sobre los vehículos de motor en función de las emisiones procedentes del vehículo, teniendo en cuenta el criterio del ruido, y una equiparación de la presión fiscal para el transporte por barco y el transporte aéreo con el transporte por ferrocarril y por carretera. El CESE considera que ha llegado el momento de poner término a los debates sobre la internalización de los costes externos y de hacerla realidad con seriedad. La Comisión debería elaborar lo antes posible propuestas concretas que deberán discutirse con los Estados miembros y la sociedad civil.

— Competencia leal: Además, deberán evitarse los perjuicios para el medio ambiente y la sociedad, respetando y aplicando o, llegado el caso, endureciendo requisitos y prohibiciones existentes, como, por ejemplo, en materia de períodos de conducción y de descanso para los conductores de camiones, limitaciones de velocidad y normas de seguridad y sobre el ruido. Una condición previa para una liberalización de los mercados de los transportes deberá ser la armonización de las condiciones de competencia a un nivel medioambiental y social más elevado. Ello es aplicable en particular al transporte de mercancías y al transporte público de pasajeros.

3. Financiación

3.1 Introducción

3.1.1 La libre circulación de personas y bienes en el espacio europeo, condición fundamental para fomentar los intercambios, sólo puede garantizarse si se dispone de medios de transporte adaptados, eficientes y fiables.

3.1.2 En un principio, el desarrollo de las redes se centró sobre todo en los equipamientos de carreteras. A continuación, una política más ahorrativa en la utilización de los recursos energéticos, sumada a una mayor consideración del medio ambiente, impulsó la búsqueda de modos de transporte alternativos. En la actualidad existe la voluntad de transferir el previsible aumento del transporte de mercancías por carretera en las próximas décadas a otros modos de transporte (ferrocarril, navegación interior y marítima, etc.). Por el contrario, debe fomentarse el desarrollo del transporte público de pasajeros por autobús o autocar.

3.1.3 En fecha más reciente, la futura ampliación en 2004 del espacio europeo, de 15 a 25 Estados miembros, y posteriormente a 27, obliga a realizar la interconexión entre las redes y a desarrollarlas en los países que van a incorporarse a la UE.

3.1.4 Son conocidos, y se comparten, los objetivos, las perspectivas y las dificultades. Desde hace dos décadas se han traducido en proyectos ambiciosos a escala europea, presentados por la Comisión en forma de ejes directores y libros blancos, seguidos de algunas realizaciones concretas que constituyen el esbozo de un sistema europeo de redes de transporte eficientes.

3.1.5 Estas observaciones pueden hacer pensar que la acción emprendida con los ejes directores, sumada a los objetivos que figuran en los libros blancos, es satisfactoria. Los plazos fijados son razonables y, en función de los casos, los horizontes temporales son 2010, 2020 o más tarde, ya que integran paulatinamente las nuevas condiciones y los cambios. Pragmatismo, capacidad de adaptación y flexibilidad son, en efecto, condiciones necesarias del éxito, siempre que los objetivos se cumplan en los plazos previstos. Ello no es por desgracia el caso, ya que muy frecuentemente se producen retrasos.

3.2 *Las causas de la no realización de las ambiciones o de los compromisos en materia de infraestructuras de transporte*

3.2.1 Aunque las decisiones generales se tomen en el nivel de los ejes directores europeos, el principio de subsidiariedad deja las realizaciones concretas a la iniciativa de cada Estado, lo mismo que la parte fundamental de la financiación (excepto las infraestructuras que cuentan con financiación de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión).

3.2.2 Por tanto, para cada gobierno europeo, las ambiciones a largo plazo están subordinadas a sus compromisos electorales, que se inscriben en la breve duración de un mandato (de cuatro a siete años según los casos) y cuyas posibilidades presupuestarias se redefinen por desgracia cada año.

3.2.3 En estas condiciones, la realización de unas redes de transporte europeas bien estructuradas y continuas sigue siendo en gran medida algo no controlable, a pesar de las buenas intenciones de los responsables de la toma de decisiones políticas y de los incentivos financieros de la UE.

3.3 *¿Cómo modificar la situación?*

3.3.1 Para mejorar la situación actual conviene examinar en qué condiciones se realizan en la actualidad las infraestructuras de transporte desde el punto de vista de su financiación.

3.3.2 Cuando los Estados miembros realizan en su territorio obras de infraestructura de las redes europeas, la UE les concede una contribución financiera muy limitada, a saber, un 10 % del coste total de las inversiones en forma de subvenciones inscritas en la línea «Transportes» del presupuesto de la UE. Esta contribución, que adopta la forma de subvenciones procedentes directamente del presupuesto comunitario, es insuficiente para permitir que las obras se emprendan con carácter definitivo. Sólo los proyectos que perciben ayudas de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión cuentan con porcentajes más elevados (del 30 % al 50 %).

3.3.3 Para aumentar la contribución de la UE a los proyectos de las redes de transporte europeas en forma de subvenciones que supongan del 30 % al 50 %, o incluso en forma de préstamos a largo plazo, es necesario que la UE disponga de recursos suficientes. Ahora bien, el presupuesto de la UE no debe crecer de forma incontrolada, ya que:

- la ampliación va a incrementar desmesuradamente las necesidades,
- y, además, los recursos destinados a estos proyectos se otorgarán a largo plazo y deberán ser inscritos de forma «permanente».

3.3.4 Teniendo en cuenta estos criterios, el CESE ha examinado algunas de las soluciones de financiación que se barajan en la actualidad y presenta a continuación diversas propuestas.

3.4 *La financiación de los proyectos de las redes europeas de transporte*

3.4.1 *Lanzamiento de un empréstito europeo (propuesta de la Comisión en 1993)*

3.4.1.1 La Comisión, en su Libro Blanco: «La política europea de transportes de cara al 2010⁽¹⁶⁾: la hora de la verdad», abordó claramente la cuestión de la financiación en un capítulo titulado «El rompecabezas de la financiación», en el que recordaba que la Comisión ya dio la voz de alerta al respecto en 1993, cuando presentó la propuesta de autorizar a la UE a lanzar un empréstito, sugerencia que no fue aceptada por el Consejo. La Comisión pidió entonces que el porcentaje de financiación comunitaria se aumentara del 10 % al 20 %, para que resultara más atractivo para los Estados y tuviera un efecto de palanca. Pero se trata de un porcentaje máximo que puede aplicarse a algunos proyectos prioritarios y transfronterizos, y el Consejo no ha ratificado todavía la lista de los proyectos RTE-T que pueden beneficiarse de este porcentaje que supone un mayor incentivo.

3.4.1.2 En estas condiciones, para los proyectos de RTE o RTE-T en los que la parte del tráfico europeo es superior a la parte del tráfico nacional, el índice de participación comunitaria en el proyecto debería ser muy elevado para ser atractivo y, sobre todo, equitativo (véanse los ejemplos del túnel de Brenner en Austria o la línea de alta velocidad Lyon-Turín entre Francia e Italia). El CESE considera que pasar el porcentaje de subvención del 10 % al 30 % para este tipo de proyectos no es equitativo para los países afectados, no constituye un incentivo suficiente y sólo eliminará parcialmente los obstáculos señalados por los países afectados.

3.4.2 *Las asociaciones entre el sector público y privado (APP), incluidas las concesiones*

3.4.2.1 En el mismo Libro Blanco, la Comisión propone para la realización de los proyectos que se creen «asociaciones entre el sector público y privado». En su Dictamen sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004»⁽¹⁷⁾, el CESE expresó su opinión al respecto:

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

⁽¹⁶⁾ COM(2001) 370 – Dictamen CESE DO C 241 de 7.10.2002. p 168.

⁽¹⁷⁾ DO C 10 de 14.1.2004.

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

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

3.4.2.2 Algunos Estados, para evitar tener que financiar con su propio presupuesto las infraestructuras de autopistas, han recurrido a la ingeniería financiera: el Estado en cuestión paga a un concesionario privado el importe de los peajes «virtuales» que los vehículos que utilizarán esta autopista habrían pagado. Esta financiación innovadora permite trasladar al sector privado los empréstitos necesarios. Aunque su coste sea ligeramente más elevado, la realización de los trabajos es más rápida.

3.4.3 Las cofinanciaciones y su coordinación

3.4.3.1 El 23 de abril de 2003, la Comisión presentó también una Comunicación titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras. Interoperabilidad del telepeaje»⁽¹⁸⁾. El CESE, en su dictamen arriba mencionado, afirmó que compartía el enfoque de la Comisión y señaló que, aunque la mejora de la coordinación de las financiaciones públicas permitirá optimizar la utilización de los recursos y evitar los retrasos, no creará ningún nuevo ingreso.

3.4.3.2 La deseable creación de una agencia europea de infraestructuras de transporte garantizará para cada proyecto una mejor coordinación, aprovechamiento y flexibilidad máximos de las financiaciones públicas regionales, nacionales y comunitarias, a la vez que se vela por el respeto de los criterios de movilidad sostenible. Por consiguiente, con el tiempo, los recursos financieros disponibles para los transportes deberían ser mejor utilizados.

3.4.4 La interoperabilidad de los peajes

3.4.4.1 Tratándose de la interoperabilidad del telepeaje, el Comité se plantea algunos interrogantes sobre los objetivos de tipo técnico presentados por la Comisión en el marco de una búsqueda de medios innovadores para financiar el desarrollo de las redes de transportes transeuropeas⁽¹⁹⁾. Los sistemas de telepeaje, tanto los ya existentes como los futuros, son un servicio que se propone a los usuarios para facilitarles el pago de los peajes y hacer el tráfico más fluido, pero para las RTE-T en modo alguno constituyen nuevos ingresos o un nuevo modo

de financiación. Sólo se trata de un instrumento más apto para recaudar el importe de los peajes.

3.4.4.2 En cambio, aparte de los peajes pagados al concesionario de una obra y que figuran en su contrato de concesión, el establecimiento en algunas autopistas actualmente gratuitas (Alemania) de un peaje automático por tonelada/km transportada únicamente para los camiones contribuirá de hecho a aportar nuevos ingresos. Sin embargo, dado que la Comisión no se ha pronunciado sobre el destino que deberá darse a estos nuevos ingresos, es probable que, de conformidad con el principio de subsidiariedad y los criterios de déficit presupuestario establecidos en Maastricht, cada Estado miembro o cada región (propietarios de la obra en la que se percibe el peaje), utilice los ingresos percibidos para mejorar su red (ampliación de las vías existentes, mantenimiento). Por tanto, no puede considerarse que se trate de una financiación innovadora que permita la realización de nuevas conexiones por ferrocarril, carretera o navegación interior programadas en las RTE-T.

3.4.5 Creación de un «Fondo para grandes obras de infraestructuras» alimentado por los excedentes presupuestarios de la UE

3.4.5.1 El Comité ha tenido conocimiento de la propuesta del Comisario europeo responsable de la política regional y reforma de las instituciones, Michel Barnier. «El presupuesto de la UE, a menudo excedentario, representa un 1 % del PIB comunitario. Es decir, que podría dar a las economías europeas cierto margen de maniobra, por ejemplo, por medio de un «Fondo para grandes obras de infraestructura», puesto en reserva en períodos favorables y utilizado para financiar inversiones prioritarias en períodos menos favorables (...). El Comisario pide además una mayor flexibilidad en la utilización de los fondos, en particular los Fondos Estructurales, a fin de facilitar su reorientación.

3.4.5.2 Tratándose de la financiación de un Fondo de dichas características, el Comité está obviamente a favor de la propuesta del Comisario de utilizar una parte de los excedentes del presupuesto de la Unión Europea para destinarlos sistemáticamente a un «Fondo para grandes obras de infraestructuras». No obstante, aunque estos excedentes puedan constituir un complemento que permita responder mejor a los desafíos que plantea la realización de las redes de transporte europeas, la parte principal de su financiación debe llevarse a cabo mediante recursos permanentes que no dependan, algunos años, de la no ejecución del presupuesto de la UE.

3.4.5.3 El Comité considera que la línea «Transportes» del presupuesto europeo, que asciende únicamente a 700 000 euros anuales (2000-2006), es insuficiente para lograr los objetivos fijados y ratificados en numerosas cumbres europeas, y que, por tanto, su dotación debe aumentarse de forma considerable.

3.4.5.4 Finalmente, el Comité se congratula de que el Comisario responsable de la reforma de las instituciones haya propuesto el principio de la creación de un fondo «específico» alimentado por ingresos inicialmente no presupuestados, lo que prueba la viabilidad de un proyecto de dichas características, cuya realización dependería entonces exclusivamente de la voluntad política de los Estados miembros.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 132 final de 23.4.2003.

⁽¹⁹⁾ DO C 32 de 5.2.2004.

3.4.6 Creación de un Fondo europeo dedicado a las infraestructuras de transporte

3.4.6.1 En un pasado reciente, el Comité señaló que la realización de las infraestructuras europeas de transportes constituye un reto capital para la Unión Europea. El CESE considera que es el futuro mismo de la UE el que está en juego y que ha llegado el momento de tomar decisiones históricas para garantizar que las generaciones futuras dispongan de medios de intercambio eficientes. Los recursos utilizados hasta hoy, en particular para la financiación de las infraestructuras, resultan para algunos proyectos insuficientes e ineficaces y producen retrasos que serán rápidamente irrecuperables frente a la competencia internacional. Por consiguiente, es imprescindible crear un instrumento de financiación verdaderamente innovador al abrigo de las fluctuaciones políticas y económicas nacionales.

3.4.6.2 El Comité recuerda que en 2003 ha propuesto en tres ocasiones ⁽²⁰⁾ la creación de dicho fondo, cuyas características principales serían las siguientes:

- un fondo europeo dedicado a obras prioritarias de la RTE-T;
- ingresos permanentes de «un céntimo» por cada litro de combustible (gasolina, gasóleo, gases licuados de petróleo o GLP) consumido en la Europa-25 en todos los transportes por carretera de mercancías y personas (públicos o privados);
- sería recaudado por los Estados y transferido íntegramente cada año al fondo específico inscrito en el Presupuesto de la UE, es decir, aproximadamente 3 000 millones de euros por los 300 millones de toneladas de combustibles consumidos;
- la gestión del fondo se confiaría al Banco Europeo de Inversiones para su utilización en la realización de las RTE-T

prioritarias propuestas por la Comisión y ratificadas por el Parlamento y el Consejo de la manera siguiente:

- concesión de préstamos a largo plazo (de 30 a 50 años);
- bonificaciones en los tipos para los empréstitos contratados para tales proyectos;
- constitución de garantías financieras para las APP;
- por delegación de la UE, concesión de subvenciones del 10 % al 50 % de las obras, en función de la naturaleza del proyecto (obstáculos naturales, carácter transeuropeo, etc.).

3.4.6.3 Este fondo europeo de infraestructuras de transporte, por tanto, se constituiría mediante un impuesto especial de un céntimo por litro sobre todos los combustibles consumidos en las carreteras de la UE por el conjunto de los vehículos particulares, públicos o profesionales de transporte de mercancías o de pasajeros.

3.4.6.4 Las claras ventajas de un impuesto del tipo apuntado más arriba son las siguientes:

- disponibilidad permanente durante veinte años de la fuente de financiación;
- cobertura de las necesidades anuales de 3 000 a 4 000 millones de euros, cantidad calculada por el Grupo Van Miert para la financiación de las RTE-T;
- simplicidad del impuesto especial, ya que todos los Estados miembros disponen de un sistema de recaudación de impuestos sobre el combustible.

Sin embargo, pueden presentarse objeciones importantes de principio a un impuesto de ese tipo. Por ello, el CESE profundizará en su reflexión sobre esta modalidad de financiación de los proyectos de las RTE-T y expresa su deseo de que la Comisión elabore un estudio concreto y detallado al respecto.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

⁽²⁰⁾ DO C 85 de 8.4.2003, p. 133 (Dictamen sobre la aproximación de los impuestos especiales de la gasolina y del gasóleo) y DO C 20 de 16.9.2003 (Dictamen sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras), DO C 10 de 14.1.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables»

(2004/C 108/06)

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 de iniciativa sobre el tema «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (ponente: Sra. Sirkeinen).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor y 2 votos en contra el presente Dictamen.

1. Antecedentes y objetivo

1.1 Europa, como el resto del mundo industrializado, depende enormemente de los combustibles fósiles. Los transportes aún dependen casi totalmente del petróleo, el carbón y, cada vez más, del gas natural. La generación de energía, por su parte, tiene una dependencia elevada que continúa aumentando. En la UE la dependencia de la generación de energía representa aproximadamente la mitad y se prevé que llegue al 70 % en 2020. Por otra parte, las finanzas de los gobiernos están vinculadas en exceso a los combustibles fósiles, en particular por los elevados impuestos sobre los combustibles para el transporte.

1.1.1 La gran dependencia de los combustibles fósiles crea diversos problemas. Es probable que la gestión futura de las reservas de combustibles fósiles dé lugar a largo plazo a determinados problemas de abastecimiento. En la actualidad, sin embargo, tales aspectos no inciden aún de modo especial en la capacidad organizativa de los mercados. No obstante, estos combustibles están constantemente en el punto de mira de la política internacional. La mayor parte de las reservas de petróleo y gas se encuentran en zonas con inestabilidad política o quedan, por otros motivos, fuera del alcance de las normas de mercado habituales y de la competencia. Sin embargo, en estos momentos la cuestión más urgente es el cambio climático, puesto que la combustión de los combustibles fósiles produce dióxido de carbono.

1.2 Un elemento central de la política energética europea es aumentar la utilización de fuentes de energía renovables. El Libro Verde sobre la seguridad del suministro energético en Europa señala las fuentes de energía renovables como piedra angular de la estrategia energética europea, que busca el desarrollo sostenible.

1.3 El Libro Verde presentaba dos objetivos principales para las estrategias que proponía:

- aumentar la seguridad del suministro mediante la diversificación de las fuentes energéticas hacia fuentes de energía no importadas, y
- luchar contra el cambio climático mediante la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes que no emitan gases de efecto invernadero.

El tercer objetivo, simultáneo, de las políticas energéticas es la competitividad de Europa, siguiendo el espíritu de la estrategia de Lisboa.

1.4 Las principales propuestas sobre energía renovable que ha presentado la Comisión son el Libro Blanco sobre energía renovable de 1997, la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables («electricidad FER»), adoptada en 2001, y una Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes de 2003.

1.4.1 El CESE aprobó dictámenes sobre cada una de estas propuestas y en 2000 presentó además un dictamen de iniciativa sobre las energías renovables procedentes de la agricultura. En todos estos dictámenes el Comité apoyó sin reservas el objetivo de aumentar el uso de fuentes de energía renovables. También se respaldaron la mayoría de las medidas políticas propuestas, aunque se formularon algunas observaciones de detalle. En su Dictamen sobre la Directiva «Electricidad FER», el Comité expresó su inquietud por el hecho de que dejar a la discreción de los Estados miembros la elección de las medidas de apoyo y el nivel de las mismas pudiera dar lugar a un falseamiento de la competencia en el mercado interior.

1.5 Las medidas de apoyo a las energías renovables son necesarias porque muchas fuentes y tecnologías no siempre son competitivas en comparación con la producción energética tradicional, aunque podrían tener posibilidades de serlo. El apoyo puede verse también como una compensación a las energías renovables por las ayudas públicas que durante mucho tiempo han recibido las fuentes energéticas y los métodos de producción tradicionales, así como los costes producidos pero no soportados por la producción y el uso de la energía. Aunque muchos estudios respaldan estos argumentos, no todos coinciden, al menos plenamente.

1.6 El objetivo del presente dictamen de iniciativa es contribuir con datos, análisis y recomendaciones al debate siempre vivo sobre la energía renovable en un momento en que la Comisión está empezando a preparar la revisión de la Directiva «Electricidad FER». Muchas cosas han cambiado en los Estados miembros, aunque el plazo de aplicación de esta Directiva no es todavía inminente.

2. Objetivos y normas actuales de la UE

2.1 Las metas en el ámbito europeo son aumentar la utilización de fuentes de energía renovables. En la Directiva sobre la producción de energía renovable se encuentra una definición de electricidad FER. La Directiva indica que por fuentes de energía renovables se entenderán las fuentes de energía renovables no fósiles: energía eólica, solar, geotérmica, del oleaje, mareomotriz e hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás. La Directiva especifica que por biomasa se entiende la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales.

2.2 El Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios — «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables» pretende duplicar la cuota de energías renovables del suministro energético total de la UE. Esto significa aumentar la utilización de fuentes de energía renovables (FER) hasta el equivalente al 12 % del consumo bruto de energía en 2010.

2.3 Para poner en marcha la aplicación de la estrategia definida en el Libro Blanco, en 1999 se inició una campaña que continuará hasta 2003. En algunas fuentes de energía renovables se marcaron objetivos indicativos para adiciones en el período 1999-2003.

2.4 La Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables (electricidad FER) establece un objetivo global para la cuota de electricidad obtenida de fuentes renovables en el 22 % del consumo eléctrico total de la UE en 2010 y marca los objetivos indicativos para la cuota de producción eléctrica renovable para cada Estado miembro.

2.5 El objetivo de la Directiva sobre biocarburantes es aumentar su consumo hasta el 2 % del consumo de gasóleo y gasolina en 2005 y hasta el 5,75 % en 2010. Junto con esta Directiva se ha aprobado la relativa a las deducciones fiscales para los biocarburantes, que establece un nuevo instrumento clave para su promoción en los Estados miembros.

2.6 La Directiva sobre electricidad FER no contempla normas claras respecto a las medidas de apoyo a la electricidad renovable. Sin embargo, afirma que la Comisión elaborará en 2005 un resumen de la aplicación y los resultados y entonces, posiblemente, tomará una decisión respecto a un método de apoyo único que se implantará en toda la Unión.

2.7 Entre tanto, en 2001 la Comisión fijó las directrices comunitarias para las ayudas estatales a la protección medioambiental, que, en principio, son de aplicación a la electricidad FER. El concepto esencial de estas directrices es que las fuentes de energía renovables pueden recibir ayudas estatales. Los regí-

menes de ayuda han de ser notificados a la Comisión. Se permiten cuatro tipos de ayudas. Las ayudas sólo pueden cubrir una parte de los costes (en determinadas circunstancias una parte sustancial) y no deben producir una compensación excesiva. Además, deben tener una duración limitada y su cuantía ha de ser descendente.

2.8 En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 se acordó procurar una mayor utilización de las fuentes de energía renovables en todo el mundo, aunque no se estableció ningún objetivo. Sin embargo, la UE dio muestras de su compromiso formando una coalición de países con ideas similares para buscar un objetivo global para la cuota de energías renovables, en línea con el objetivo de la UE. La Comisión está preparando una Comunicación al respecto.

3. Políticas y medidas afines

3.1 Promover la eficiencia energética es otro pilar de la política energética, con los mismos objetivos que la promoción de las energías renovables, es decir, la seguridad del suministro y la lucha contra el cambio climático. Una tecnología clave es la producción combinada de calor y electricidad (PCCE), sobre la que en breve se adoptará una Directiva. Otras medidas para la eficiencia energética son las normas de eficiencia para equipos, el etiquetado, una propuesta de Directiva sobre el diseño de los equipos eléctricos y otra sobre la gestión de la demanda.

3.1.1 Los Estados miembros también han aplicado medidas propias para promover la eficiencia energética. En algunos casos se han alcanzado acuerdos voluntarios. La opinión general es que aún son muchas las posibilidades en este ámbito.

3.1.2 Las medidas para aumentar la eficiencia energética normalmente no se solapan ni se oponen a las medidas para promover las energías renovables. Sin embargo, en el caso de la PCCE sí hay solapamiento, porque una de las fuentes de producción es la biomasa. Este solapamiento no debería provocar problemas en el mercado ni en cuanto al cumplimiento de las obligaciones derivadas de las distintas Directivas.

3.2 El régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión, según se recoge en la Directiva aprobada recientemente, incluye la generación de energía que produce emisiones de CO₂. Esta Directiva no incluye directamente la energía renovable ni otras fuentes de energía que no producen emisiones (como la nuclear), es decir, que según este régimen no se conceden derechos por la reducción de las emisiones de CO₂ al invertir en generación de energía sin emisiones. No obstante, el sistema de límites máximos es un instrumento muy poderoso y fomentará indirectamente las energías renovables, puesto que hará subir los precios de la energía y el coste de utilización de combustibles fósiles, de tal forma que hará más competitivas las fuentes que no producen emisiones.

3.2.1 La Directiva sobre el comercio de derechos de emisión y la Directiva «Electricidad FER» se solapan y en algún aspecto no son coherentes. Puede interpretarse que la primera de ellas abarca también la cuestión, relacionada con el cambio climático, de la promoción de las fuentes de energía renovables. Cabe preguntarse si la cuestión de reducir las emisiones de CO₂ debería dejarse exclusivamente al comercio de derechos de emisión y tal vez remodelar las medidas relacionadas con la Directiva «Electricidad FER» para promover sólo el objetivo de la seguridad del suministro. Según varios estudios, el comercio de derechos de emisión en la UE hará que aumente considerablemente el precio de mercado de la electricidad (se indican cifras que oscilan entre el 20 % y más del 100 %). ¿Es posible, desde el punto de vista económico y político, aumentar los costes aplicando también un régimen de ayuda directa a la electricidad FER que haga crecer más la factura de la electricidad del usuario?

3.3 La política agrícola de la UE tiene una gran influencia en la provisión de biomasa para usos energéticos. La reforma de la PAC supone cambios en este sector. Actualmente, los terrenos agrícolas tradicionales pueden destinarse también a la producción de cultivos energéticos subvencionados con 45 euros por hectárea.

3.4 El programa «Energía inteligente para Europa», una iniciativa de ayuda comunitaria para acciones no tecnológicas en el terreno de la eficacia energética y las fuentes de energía renovables, fue aprobado en junio de 2003. Este programa, que estará en vigor de 2003 a 2006, otorga ayudas a proyectos para eliminar las barreras comerciales a la eficacia energética y a las fuentes de energía renovables. Se estructura en cuatro ámbitos: ALTENER, dirigido a las fuentes de energía nuevas y renovables, SAVE para la eficacia energética, STEER para la energía en relación con los transportes y Coopener para la cooperación con países en desarrollo.

3.5 Las políticas de I+D son clave tanto para el desarrollo de nuevas soluciones renovables como para perfeccionar las tecnologías que están ya en el mercado o lo estarán en breve. Algunas formas de energías renovables que corresponden a la definición de la Directiva «Electricidad FER» están aún, de hecho, en una primera fase de desarrollo y necesitarán un gran trabajo en I+D para que pueda desarrollarse todo su potencial.

3.5.1 La tecnología del hidrógeno, que para ciertas aplicaciones llegará pronto al mercado, atrae mucha atención y expectativas. El gran potencial del hidrógeno como combustible para el transporte y para las baterías de combustible reside en que su uso no produce gases de efecto invernadero: puede ser una forma de almacenar electricidad y sustituir al petróleo. El hidrógeno se produce a partir del gas natural (fuente fósil de energía primaria), del agua derivada del consumo de electricidad de origen hidráulico o de la biomasa. Debe disponerse de cantidades suficientes de estas fuentes. Puesto que las reservas conocidas de gas natural son limitadas, sería preferible utilizarlas como combustible para el transporte. La energía nuclear

y esperamos que, en un futuro, también la fotovoltaica son las más adecuadas para suministrar la electricidad necesaria para producir hidrógeno a partir del agua. También es preciso desarrollar más las técnicas de producción destinadas a reducir los costes, incluidas las tecnologías para manejar con seguridad este combustible, muy explosivo.

4. Promoción de las energías renovables en los Estados miembros

4.1 La transposición de las directivas para la promoción del uso de energía renovable y los biocarburantes aún está realizándose en algunos Estados miembros: es demasiado pronto para saber si todos los Estados miembros cumplirán las fechas que se han fijado, pero es probable que no sea así. Todos los Estados miembros han comunicado ya sus objetivos nacionales.

4.2 La mayoría, entre tanto, ha introducido regímenes nacionales de ayuda a las fuentes de energía renovables. Algunos han intensificado los regímenes que empleaban ya antes de las declaraciones de política comunitaria. Estos sistemas varían considerablemente de un país a otro, igual que el grado de compensación que ofrecen.

4.2.1 En los métodos de apoyo pueden señalarse cinco variedades principales:

- 1) tarifas de alimentación garantizadas y obligaciones de recompra,
- 2) certificados para energías renovables, normalmente unidos a cuotas obligatorias,
- 3) sistemas de licitación pública,
- 4) reducciones o exenciones fiscales,
- 5) ayuda directa a la inversión.

4.2.2 Las tarifas de alimentación se usan al menos en Austria, Francia, Alemania y Grecia. Los sistemas de certificados se emplean en Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido y están previstos en Italia. La ayuda está incorporada al sistema fiscal de la energía y el carbón en Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido.

4.2.3 La ley alemana sobre energías renovables es un ejemplo de régimen de tarifas de alimentación y recompra. Este sistema prevé unas tarifas de alimentación garantizadas para los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovables durante veinte años. Hay distintas escalas tarifarias para las distintas tecnologías y distintos grados de eficiencia dentro de cada escala, normalmente por encima de 80 euros por MWh. Las tarifas suelen estar garantizadas durante algunos años y después se reducen gradualmente. Los costes se repercuten a todos los consumidores en una misma tasa. La ley alemana fue llevada a los tribunales para determinar su compatibilidad con la norma sobre ayudas estatales del Tratado y el veredicto fue que no constituye una ayuda estatal, puesto que no se utilizan recursos del Estado.

4.2.4 El sistema impositivo para la regulación de la energía de los Países Bajos es un ejemplo de sistema incorporado al régimen fiscal. La electricidad que no se produce a partir de fuentes de energía renovables tiene un impuesto para apoyar la producción de electricidad «verde». Los usuarios industriales en general están exentos del impuesto en virtud de un instrumento alternativo establecido para la industria, que está obligada a cumplir los objetivos mundiales de máxima eficiencia energética.

4.2.5 Las obligaciones para energías renovables del Reino Unido son un ejemplo de sistema de certificados y obligaciones. Se impone una obligación a los proveedores (3 % en 2002, 10 % en 2010) y los costes, incluida la posible multa (unos 45 euros por MWh), se repercuten a los consumidores.

4.3 Los sistemas son casi exclusivamente nacionales y las importaciones suelen estar excluidas. Incluso así, en ciertos casos los operadores pueden duplicar sus beneficios. Es el caso de la energía eólica que se produce en Alemania y se exporta a los Países Bajos, que puede beneficiarse del precio de tarifa de alimentación garantizada en Alemania y recibir una ayuda en los Países Bajos.

4.4 Se espera que la energía eólica sea la que más contribuya a los objetivos generales, por lo que los programas de ayuda se elaboran en consecuencia. La retribución por la energía eólica es hoy de más de 100 euros por MWh en Italia y Bélgica y de más de 50 euros en Francia, Austria, Portugal, Alemania y el Reino Unido. En algunos Estados miembros esta retribución se reducirá dentro de un plazo de cinco a quince años.

5. Ampliación

5.1 En 1997 la cuota de la electricidad FER en la generación de electricidad nacional sólo era superior a la media de la UE (12,9 %) en tres de los diez nuevos Estados miembros. Estos países son:

- Letonia con el 42,4 %,
- Eslovaquia con el 17,9 %,
- Eslovenia con el 29,9 %.

Todos ellos utilizan principalmente la energía hidroeléctrica, que es muy abundante. En los otros siete países la cuota de la electricidad FER en la generación de electricidad es bastante baja: ronda el 2 % de media.

5.2 El objetivo nacional de los nuevos Estados miembros es aumentar la generación de electricidad FER de forma que en 2010 duplique sobradamente la cifra de 1997. Esta tasa de aumento, por tanto, es casi igual al objetivo de los países de la UE. Uno de los problemas será que estos diez países no tienen

un gran potencial eólico. Por tanto, la utilización de energía eólica no se presenta como opción viable para la generación de electricidad. Así pues, la utilización de la biomasa parece adquirir más importancia en la mayoría de los nuevos Estados miembros.

5.3 En cuanto al suministro de calefacción, los nuevos Estados miembros cuentan en general con amplias redes de calefacción urbana, aunque en algunos casos su mantenimiento ha sido insuficiente. El potencial de utilización de biomasa y PCCE en la calefacción urbana puede ser considerable, aunque no se dispone de datos concretos.

5.4 Parece haber un gran potencial para aumentar la eficacia energética en los nuevos Estados miembros –considerablemente superior a la de la UE– que debería fomentarse paralelamente con la electricidad FER. En especial, deberían organizarse campañas de información dirigidas a los ciudadanos sobre cómo ahorrar energía en el hogar.

5.5 Un posible beneficio podría ser que ya han empezado a trabajar para utilizar la electricidad FER en una fase posterior. Por consiguiente, podrán aprovechar la experiencia de éxitos y fracasos de la UE en la utilización de la electricidad FER. Para que esto sea realidad tanto en los nuevos Estados miembros de la UE como en los actuales, parece necesario supervisar a conciencia todos los años los resultados positivos y negativos del uso de la electricidad FER en todos los países de la UE. Así podrán continuarse los éxitos, reducir los errores y optimizar los costes de generación.

5.6 Parece esencial ayudar a los nuevos Estados miembros en este ámbito, puesto que su experiencia en la utilización de la electricidad FER es limitada según las estadísticas, lo cual indica que la mayor parte de la generación de electricidad FER depende de la energía hidroeléctrica.

5.7 Otro aspecto es el relativo a los costes de la electricidad FER. Todos los nuevos Estados miembros tienen carencia de recursos económicos. Por tanto, cualquier tecnología que necesite mucho capital y poca mano de obra representa una pesada carga y reduce la posibilidad de que estos países alcancen el nivel de la UE en los próximos años. Un consumo energético elevado podría producir tasas reducidas de crecimiento y escasa competitividad.

5.8 En consecuencia, es fundamental conseguir precios competitivos en la producción de electricidad FER, especialmente para este grupo de países, puesto que pronto se verán obligados, lógicamente, a aceptar las mismas obligaciones y objetivos que los Estados miembros actuales.

6. Potencial de las energías renovables y barreras no arancelarias

6.1 El potencial de las energías renovables es grande, pero en muchos casos sigue estando limitado, incluso si no se toman en consideración los costes. Este potencial varía según las fuentes y, sobre todo, a lo largo del tiempo. Las formas de FER con mayor potencial a corto y medio plazo –principalmente las energías eólica, hidroeléctrica y la biomasa– también tienen limitaciones obvias. Otras formas de energía renovable, como la fotovoltaica y la mareomotriz, se encuentran aún en las primeras fases de desarrollo, por lo que su potencial sólo podrá determinarse dentro de veinte o treinta años, tal vez incluso más. Aún se necesita mucho trabajo de investigación y desarrollo. Esto supone enfoques y soluciones muy diferentes de los dirigidos a apoyar tecnologías casi plenamente desarrolladas para que sean más eficaces y cubran la última fase del camino hacia la plena competitividad.

6.2 La utilización de la energía eólica está limitada por la necesidad de otra energía complementaria y por la capacidad de la red. La producción de biomasa se fomenta por la política agrícola y forestal. La utilización de la biomasa para la producción de energía, no obstante, está condicionada por otros usos con un valor añadido superior. Puede suceder que la preferencia dada a estos por razones de mercado distorsione las fuerzas del mercado en detrimento de la producción de biomasa. En Europa es difícil, debido a la obligación de proteger la naturaleza, aumentar la producción de energía hidroeléctrica, ya que incluso existe oposición a planes prometedores para construir centrales pequeñas.

6.3 Un obstáculo grave y cada vez mayor al aumento del uso de las energías renovables es la resistencia de la opinión pública. Esta resistencia puede deberse a que no se comprende la importancia de aumentar la utilización de la electricidad FER y a una información incorrecta sobre las cualidades de las tecnologías. Para resolver esta situación deberían prepararse campañas de información y educación, sin olvidar que habría que incluir en los planes de estudio la importancia y las características de la electricidad FER. Obviamente, al decidir sobre la ubicación siempre hay que tener en cuenta la aceptación de la zona. Los avances tecnológicos también pueden aportar soluciones apropiadas, como la generación de energía eólica en alta mar, en lugar de en tierra firme.

6.3.1 Las tecnologías para la energía renovable atraen enormemente a los espíritus innovadores y emprendedores. Este hecho debe apoyarse y fomentarse. También deben impulsarse las posibilidades de participación e inversión locales. A pesar de estos sistemas de ayuda, en ocasiones bastante generosos, no deben olvidarse los riesgos.

6.4 Los largos procesos para la obtención de permisos hacen que invertir en electricidad FER resulte con frecuencia demasiado arriesgado y costoso. Debería introducirse un límite de tiempo y las autoridades deberían respetarlo. No obstante, los recursos judiciales contra las decisiones de las autoridades pueden prolongar el proceso de un modo impredecible, incluso años.

6.5 En muchos casos, para poder aumentar el uso de las energías renovables, es preciso desarrollar las infraestructuras lo cual exige tiempo. Además, el aumento del uso de la electricidad FER da lugar a nuevas exigencias y, en ocasiones, a problemas en las redes, sobre todo si no se presta la debida atención a los parámetros de ubicación. En consecuencia, el ritmo de crecimiento puede ser menor que el que marcan los objetivos o puede que los costes sean más altos.

6.6 En la práctica, el objetivo de promover la energía renovable es sustituir los combustibles fósiles, que emiten gases de efecto invernadero y en buena parte se importan de fuera de la UE. Dadas las tasas de eficiencia para el uso de la energía primaria, la producción directa de electricidad a partir de energías renovables, como el viento, es la mejor forma de sustitución. La sustitución de combustibles fósiles primarios por combustibles renovables es menos efectiva. La producción combinada de calor y electricidad a partir de biomasa aumenta considerablemente este efecto de sustitución. La Comisión ha observado el principio de sustitución en su planificación general, pero muchas veces no la ha tenido en cuenta al elaborar medidas de promoción ni al calcular los resultados.

6.7 Las fuentes de energía renovable despiertan muchas expectativas. Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas y los prolongados plazos que se necesitan en muchos casos, resulta obvio que la energía renovable no resolverá todos los problemas energéticos de Europa. Pueden convertirse en contribución importante para cubrir el aumento de la demanda. A corto y medio plazo no podrán sustituir al carbón o a la energía nuclear, mucho menos a ambas energías, ni siquiera en el supuesto más optimista dentro de una situación realista. A más largo plazo, es preciso desarrollar nuevos supuestos que inspiren y dirigen la I+D y otras acciones desde las primeras fases.

7. Evaluación de los métodos de promoción y de los resultados

7.1 La eficacia de los instrumentos para aumentar el uso de energías renovables depende en buena medida de los detalles de su elaboración. En todo caso, parece que los regímenes de tarifas de alimentación resultan especialmente efectivos. Sin embargo, también deben considerarse la rentabilidad, los efectos negativos sobre los mercados y otras consecuencias de los sistemas.

7.2 La mayoría de los regímenes de ayuda no están abiertos a la competencia entre distintas energías renovables ni entre éstas y la producción tradicional. Muchos carecen de elementos para fomentar el desarrollo de las tecnologías y de la eficiencia. Además, se observa con frecuencia la falta de un mecanismo de barrera para impedir las compensaciones excesivas.

7.3 Las estructuras de los mercados del calor, la electricidad y el transporte presentan diferencias fundamentales. El calor tiene un mercado puramente local, ampliado por las redes de calefacción urbana. Los mercados de combustibles para el transporte son competitivos y en cierta medida están distorsionados por distintos sistemas impositivos dentro de la UE. El mercado de la electricidad comienza a abrirse, pero todavía hay muchos obstáculos al comercio transfronterizo. Liberar las infraestructuras y garantizar el acceso de terceros son cuestiones fundamentales.

7.3.1 Cualquier medida para promover el uso de combustibles procedentes de energías renovables para la electricidad y el transporte debería procurar cuidadosamente que no se falseara la competencia en el mercado interior. La igualdad de oportunidades en toda la UE, algo que en estos momentos no existe, debería plantearse como objetivo primordial.

7.3.2 En el caso de la electricidad deben tenerse en cuenta un aprovechamiento máximo en toda la UE de las circunstancias naturales y climáticas, así como la capacidad de la red actual, a la hora de planificar las medidas de promoción. De lo contrario, las soluciones nunca resultarán rentables y producirán costes de inversión y utilización mucho más elevados para lograr el mismo resultado final. Un ejemplo es la ubicación de los parques de energía eólica, que debe optimizarse según las mejores condiciones del viento y también en función de la capacidad y la utilización de la red. No es la situación actual, porque la referencia que se aplica son los objetivos nacionales.

7.4 La Directiva «Electricidad FER» establece criterios para los regímenes nacionales de ayuda, que han de ser compatibles con el mercado interior, tener presentes las distintas características de la electricidad FER, ser eficaces y sencillos e incluir regímenes transnacionales suficientes para mantener la confianza de los inversores. En su Dictamen sobre la Directiva «Electricidad FER» el Comité proponía que se apliquen otros principios más: una carga financiera razonable para los usuarios y los fondos públicos, reducir el grado de compensación, que se supriman las ayudas continuadas a largo plazo, plena transparencia y, en la medida de lo posible, que la decisión última quede en manos del mercado, incluido lo referente a los riesgos normales del mercado.

7.4.1 Estos principios siguen siendo plenamente válidos. Por desgracia, parece que muchos regímenes nacionales de ayuda

no los respetan y es habitual que difieran en varios aspectos. En relación con estos principios, el sistema de tarifas de alimentación garantizadas y obligación de recompra parece estar en contradicción con varios de ellos.

7.5 Ya se han llevado a cabo algunos estudios sobre el rendimiento de los sistemas de ayuda y se han hecho previsiones sobre los incrementos resultantes en la producción y el uso de energías renovables. Algunos de ellos recuerdan que muchos instrumentos de la UE aún no están en vigor. Otros incluyen las repercusiones de las políticas y de los instrumentos que se utilizarán en el futuro inmediato. Los resultados varían notablemente, pero parece que casi todos los Estados miembros tendrán grandes dificultades para alcanzar los objetivos de aumentar la electricidad FER en 2010, al igual que la UE en conjunto.

7.6 En algunos casos, no obstante, se han conseguido grandes incrementos en energía renovable. El ejemplo más claro es el aumento de la energía eólica en Dinamarca, Alemania y España. Esto indica que es posible aumentar la proporción, incluso en zonas que, por sus circunstancias naturales, no resultan tan favorables, como el interior de Alemania. Si todos los Estados miembros siguen el ejemplo de quienes han logrado los mejores resultados, podría conseguirse el objetivo global de la UE.

7.7 Es decir, que no es imposible hacer realidad el objetivo de la UE: la cuestión es si los políticos y los votantes están dispuestos a aportar los recursos necesarios. Los costes deben resultar tolerables para los consumidores y no debe ponerse en peligro la competitividad global de las industrias europeas.

7.8 Muchos Estados miembros, en particular los tres mencionados más arriba, han optado por una retribución notablemente elevada a las energías renovables. Evaluar si son aceptables los costes para alcanzar los objetivos respecto a la electricidad FER es una decisión política. Sin embargo, la impresión es que, en muchos casos, los costes son considerablemente elevados si se comparan con las retribuciones de hasta 100 euros por MWh con los precios de mercado actuales de la electricidad (se excluyen la transmisión y los impuestos), que, por término medio, rondan los 25-30 euros por MWh.

7.9 Mientras la proporción de energías renovables que recibe ayudas sea escasa, el coste total también lo será. Pero cuando esta proporción aumenta, de conformidad con los objetivos, los costes empiezan a repercutir en la economía de los usuarios. Esto puede provocar reacciones entre los votantes, como en Dinamarca, o afectar a la competitividad de los grandes usuarios industriales de energía en particular, lo cual no puede decirse que responda a los objetivos de la estrategia de Lisboa ni a otras metas económicas.

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1 En estos momentos parece que ni los Estados miembros ni la UE en conjunto alcanzarán los objetivos de aumentar la utilización de fuentes de energía renovables en 2010. Lo conseguido en algunos Estados miembros indica que no sería imposible alcanzar el objetivo de la UE. Sin embargo, no es seguro que puedan movilizarse la voluntad política y los recursos precisos.

8.2 Puesto que no existen directrices comunitarias respecto a sistemas de ayuda para la electricidad FER, los Estados miembros han aplicado sistemas nacionales con enfoques, diseños e intensidad muy dispares. Parece que muchos regímenes actuales deberán revisarse de forma crítica, muy especialmente en cuanto a su rentabilidad.

8.3 La situación actual crea obstáculos en el mercado interior cuando los planes son exclusivamente nacionales y se excluyen las importaciones. La opinión del Tribunal de Justicia respecto a la electricidad es que no es así, porque el mercado interior de la electricidad no se abrirá del todo hasta 2007. El comercio transfronterizo de electricidad, en cambio, ya es cotidiano y aumenta en toda la UE.

8.4 Tampoco puede hablarse de igualdad de condiciones entre los mercados de distintas partes de la UE. Hay varias razones que lo explican, como, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo⁽¹⁾, de conformidad con la cual la obligación legal de compra de electricidad establecida por una normativa alemana no constituye una ayuda estatal, puesto que no se utilizan recursos del Estado. Desde el punto de vista económico, sin embargo, existe apenas diferencia entre una subvención financiada directamente por el consumidor o por el contribuyente a través del presupuesto del Estado.

8.5 En cuanto a los diversos regímenes de ayuda, ninguno cumple todos los requisitos: ser eficaces, no distorsionar el mercado y fomentar la competencia y la innovación. En el caso de las tarifas de alimentación, las autoridades fijan los precios y las cantidades las fija el mercado. En el sistema de certificados es al contrario. Los sistemas de tarifas de alimentación pueden ser eficaces si se utilizan adecuadamente. Los certificados pueden no ofrecer una seguridad suficiente para la inversión y, al mismo tiempo, los precios pueden ser volátiles.

8.6 El coste de los sistemas para promover la electricidad FER en algunos casos es muy elevado. Es algo que está empezando a preocupar y que puede traducirse en una violenta reacción política ante el objetivo y las políticas de aumentar la utilización de energías renovables.

8.7 La Comisión, según se refleja en la Directiva «Electricidad FER», revisará en 2005 los avances en la utilización de

electricidad obtenida de fuentes renovables y podría proponer un único sistema de ayuda. Habrá que esperar hasta 2012 para alcanzar la plena armonización. Es de esperar que la mayoría de los Estados miembros se oponga con firmeza si tienen que cambiar un sistema que han venido utilizando varios años.

8.8 En la fase en que nos encontramos puede pensarse que no es necesario introducir un sistema de ayuda único para la electricidad FER. Por otra parte, tampoco hay una sola respuesta a la elección de sistema. En opinión del Comité, debería desarrollarse un sistema común, introducirlo oportunamente y empezar ahora mismo a hacer frente a las situaciones que aumentan la fragmentación de los sistemas nacionales. Este sistema común, por su diseño, debería fomentar muy especialmente la innovación y la competitividad.

8.9 Corresponde a la Comisión la responsabilidad de aplicar las políticas que ha propuesto. Aunque aún nos encontramos en una primera fase de aplicación de las políticas comunitarias para las energías renovables, la Comisión debe estudiar muy cuidadosamente los problemas que se han señalado, antes de que se agraven con el tiempo.

8.10 El CESE recomienda a la Dirección General de Energía y Transportes que:

- redoble los esfuerzos para facilitar el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros, regiones y otros agentes para promover la electricidad FER, con especial atención a los nuevos Estados miembros;
- pida a los Estados miembros que supervisen todos los años la situación de su mercado de electricidad FER con vistas a compilar estadísticas e información sobre las experiencias y que dicha Dirección general publique un informe resumen anual;
- evalúe atentamente la interacción, coherencia y efectos prácticos de las distintas políticas comunitarias que influyen en la utilización de fuentes de energía renovables y en las tecnologías, con vistas a evitar un exceso de normativas. En particular, es preciso valorar debidamente los efectos de la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión y actuar en consecuencia antes de su aplicación;
- acometa sin demora un estudio profundo de lo conseguido y de la situación actual respecto a la promoción de la electricidad FER, con especial atención a la innovación, las cuestiones de mercado, la rentabilidad de las medidas de ayuda y su repercusión sobre la carga financiera para los consumidores y sobre la competitividad global de las industrias de la UE.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 13 de marzo de 2001, en el Asunto C-379/98.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima»

(COM(2003) 440 final — 2003/0159 (COD))

(2004/C 108/07)

El 8 de septiembre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema mencionado.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 405° Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. La propuesta de la Comisión

1.1 A raíz del accidente del petrolero Erika, a finales de 1999, se constituyó la Agencia Europea de Seguridad Marítima, conforme al Reglamento (CE) n° 406/2002 ⁽¹⁾, con objeto de «garantizar un nivel elevado, uniforme y efectivo de seguridad marítima y prevención de la contaminación procedente de buques en la Comunidad». La citada Agencia facilitará a los Estados miembros la ayuda técnica y científica que les permita garantizar una aplicación correcta de la legislación comunitaria en materia de seguridad marítima y de prevención de la contaminación procedente de buques.

1.2 La Agencia es también responsable de la recogida de información y del aprovechamiento de las bases de datos disponibles sobre seguridad marítima, de la evaluación y auditoría de las sociedades de clasificación, y de la organización de misiones de inspección en los Estados miembros para verificar las condiciones de control de buques por parte del Estado del puerto.

1.3 En particular, la Comisión propone:

- dotar a la Agencia de la capacidad jurídica y los medios adecuados para luchar contra la contaminación accidental o ilegal procedente de buques, y ofrecerle la posibilidad de fletar buques especializados y el equipo necesario para responder a la contaminación marítima;
- ampliar los objetivos de la Agencia hasta cubrir el ámbito de la protección del transporte marítimo, lo que se justifica por el aumento de las amenazas terroristas contra buques e instalaciones portuarias, y por la necesidad de garantizar una correcta aplicación de las medidas de seguridad previstas en la Comunicación de la Comisión sobre la mejora de la protección del transporte marítimo ⁽²⁾;

- precisar la definición de la competencia de la Agencia en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones de la gente de mar de terceros países, con arreglo a la legislación comunitaria sobre el nivel mínimo de formación de la gente de mar.

2. Comentarios generales

2.1 Dado el alcance de sus responsabilidades, la Agencia Europea de Seguridad Marítima desempeña claramente un papel esencial para garantizar la aplicación de las normas comunitarias e internacionales en materia de seguridad marítima, y la prevención de la contaminación accidental o ilegal procedente de buques.

2.2 Por esta razón, y en especial tras el desastre del Prestige, a finales de 2002, la Comisión decidió, en diciembre de ese año, acelerar la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, sin esperar la decisión del Consejo, que finalmente se tomó en el Consejo Europeo de diciembre de 2003, sobre la ubicación futura de la Agencia.

2.3 Ello ha permitido acelerar todo el proceso administrativo de contratación de personal —aún en curso—, y designar un consejo de administración y poner en funcionamiento, gradualmente, todos los servicios que componen la Agencia.

2.4 Por lo que se refiere a las enmiendas propuestas al reglamento de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, el CESE apoya la propuesta de la Comisión, sin perjuicio de los comentarios que más adelante se hacen.

⁽¹⁾ DO L 208 de 5.8.2002, p. 1.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones - Mejora de la Protección del Transporte Marítimo, COM(2003) 229 final.

2.5 Es sabido que no todos los Estados miembros aplican la legislación comunitaria de la misma manera y al mismo tiempo, en especial en lo relativo a la seguridad del transporte comunitario. Sin embargo, son notables los esfuerzos de la Comisión para mejorar constantemente la armonización de los procedimientos y con ello su puesta en práctica, y para mejorar la seguridad de las personas y los bienes, y la protección del medio ambiente. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción las modificaciones, por cuanto consolidan y precisan el papel de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en la ayuda que ésta facilita a la Comisión en ámbitos como la elaboración y actualización de la legislación comunitaria, la organización de acciones de formación, la compilación y el mantenimiento de bases de datos sobre la seguridad marítima, la protección del transporte marítimo, la prevención de la contaminación y la cooperación con terceros países en estos ámbitos, y la mejora de la calidad del control del Estado del puerto, y la evaluación y el reconocimiento de la certificación y la aplicación de la legislación pertinente por parte de terceros países.

2.6 No obstante, es importante recordar el Dictamen del CESE relativo a la constitución de la Agencia Europea de Seguridad Marítima ⁽³⁾, en el que señalaba la necesidad de hacer una distinción clara entre el mandato de dicha Agencia, que no tiene capacidad legislativa o normativa, y el del Comité de Seguridad Marítima, que tiene un papel regulador.

2.7 Por ello, el CESE insta a los Estados miembros a que aceleren el proceso de elaboración de planes de emergencia, y que revisen y pongan al día los planes nacionales existentes (incluyendo la realización regular de ejercicios prácticos), así como que adquieran el equipo necesario para poder dar una respuesta adecuada a los accidentes de gran alcance.

2.8 El CESE comparte también la decisión de que la Agencia desempeñe un papel que complemente las medidas que adopten los Estados miembros, es decir, que proporcione ayuda técnica y científica en caso de contaminación accidental o deliberada procedente de buques. Sin embargo, estima que cada Estado miembro debe continuar siendo responsable de la elaboración de sus planes de prevención y respuesta a la contaminación, y de proporcionar recursos adecuados a esta tarea. El CESE lamenta que, a pesar de que los Estados miembros sean ya responsables en este ámbito, algunos aún no estén todavía preparados adecuadamente para responder a accidentes del tipo de los desastres del Erika y del Prestige.

2.9 La Agencia Europea de Seguridad Marítima debe colaborar con los Estados miembros en la elaboración planes marítimos coherentes y coordinados de prevención de la contaminación y de respuesta cuando ésta se produzca, así como en la gestión de los recursos técnicos disponibles (buques especializados u otros equipos). Por lo tanto, sería aconsejable que el Agencia Europea de Seguridad Marítima pudiera desempeñar un papel activo en situaciones de urgencia, sin que esto represente, en modo alguno, una disminución de la responsabilidad de los Estados miembros. Ésta es la lógica en que se basa la inclusión de un nuevo punto c) iii) en el artículo 2.

2.10 El CESE también opina que, cuando se fleten buques para llevar a cabo estas tareas, deberá garantizarse que el armador, o eventualmente los armadores, respeta la legislación comunitaria e internacional, en especial en relación a la seguridad del buque y a las condiciones de vida y trabajo (incluyendo la certificación) de los miembros de la tripulación.

2.10.1 Sería de utilidad establecer con claridad la prevista gestión operativa de buques y equipos de asistencia en la lucha contra la contaminación. El CESE opina que deberían ser las autoridades nacionales quienes fueran responsables de la gestión de los medios disponibles durante la intervención.

2.11 Considerando que algunos de los países que pasarán a ser miembros de la UE desde mayo de 2004 son países costeros, y que, de acuerdo con los informes de acompañamiento sobre la preparación para la adhesión publicados en noviembre de 2003, todos sufren graves carencias en términos de capacidad administrativa y técnica, el CESE recomienda que se prevean planes especiales de apoyo al equipamiento de esos países. Con ello se podría evitar que haya zonas no incluidas en ningún plan o zonas que no dispongan de los medios de asistencia necesarios en caso de accidente. Asimismo, habrá de estudiarse el modo de cooperación en esta materia con terceros países fronterizos con los Estados miembros.

2.12 Por lo que se refiere a la inclusión de la seguridad marítima en las responsabilidades de la Agencia, el CESE reconoce que en este campo es también necesario garantizar que los planes nacionales elaborados por los Estados miembros sean efectivos. Ésta es un área en la que la Agencia Europea de Seguridad Marítima podría ayudar a la Comisión. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estos planes nacionales incluyen a veces componentes militares a los cuales incluso la Agencia Europea de Seguridad Marítima tiene un acceso limitado. Para impedir que algunos Estados miembros bloqueen el acceso, es importante encontrar soluciones flexibles que, garantizando la eficacia de los planes nacionales tanto individual como globalmente, tengan en cuenta las reservas que puedan manifestar algunos Estados miembros.

2.13 Sobre todo, es importante asegurarse de que las normas para la mejora de la seguridad de los buques y las instalaciones portuarias se transpongan y se apliquen de manera armonizada y coherente, sin traicionar sus objetivos.

2.14 El CESE no puede pasar por alto el hecho de que en su reunión del pasado diciembre, el Consejo de Ministros de Transporte alcanzase ya un acuerdo de principio en relación con esta propuesta, sin haber tenido en cuenta ni el dictamen del CESE ni el informe del Parlamento Europeo, ambos en fase de elaboración en ese momento. Dado que es una situación que se repite regularmente, el CESE insta a que las consultas que se le hagan tengan plazos adecuados, a fin de que el proceso de aprobación de sus dictámenes pueda realizarse en tiempo útil.

2.15 El CESE considera también que debería profundizarse el debate emergente relativo a la creación de una guardia costera comunitaria. Aun cuando sea un asunto delicado, vinculado a aspectos de soberanía y de autoridad marítima, considera que la guardia costera podría funcionar, con un papel complementario al de la Agencia, en funciones de prevención y fiscalización.

3. Conclusiones

3.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión, a la vez que destaca el importante papel que puede desempeñar la Agencia Europea de Seguridad Marítima. No obstante, hace hincapié en la necesidad de que se establezca una clara separación de competencias entre la Agencia y el Comité de Seguridad Marítima.

⁽³⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 54.

3.2 El papel de la Agencia en la lucha contra la contaminación no debería sustituir al de los Estados miembros, sino complementarlo.

3.3 El CESE lamenta que, pese a los paquetes Erika I y II, algunos Estados miembros no están debidamente equipados con los medios materiales y humanos necesarios para responder a grandes accidentes, por lo que su equipamiento debería ser asunto de máxima prioridad.

3.3.1 Por otra parte, la elaboración por los Estados miembros de planes de emergencia acumula considerable retraso, por lo que el CESE insta a que se acelere este proceso con el fin

de poder contar rápidamente con una red coherente que cubra todas las aguas mediterráneas.

3.4 Se deberá prestar una atención especial a la ayuda a los futuros Estados miembros con vistas a su equipamiento con medios materiales y humanos de prevención y lucha contra la contaminación.

3.5 El CESE recomienda profundizar el debate en torno a la idea de crear una guardia costera comunitaria, que podría complementar el papel de la Agencia en los aspectos de prevención y fiscalización.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 regulación del uso de aviones objeto del Anexo 16 del Convenio relativo a la aviación civil internacional, volumen 1, segunda parte, capítulo 3, segunda edición (1988)»

(COM(2003) 524 final — 2003/0207 (COD))

(2004/C 108/08)

El 22 de septiembre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (Ponente Sr. GREEN).

En su 405º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 46 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

1. Antecedentes

1.1 El 1 de abril de 1987, la Comisión Europea decidió dar instrucciones a sus servicios para que procedieran a la codificación de todos los actos jurídicos, como máximo tras su décima modificación, e incluso en plazos inferiores, para garantizar que las normas comunitarias sean claras y fáciles de entender.

1.2 Dado que en los actos objeto de codificación ninguna modificación sustantiva puede ser introducida, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convinieron, mediante un acuerdo interinstitucional celebrado el 20 de diciembre de 1994, un método de trabajo acelerado para la rápida aprobación de los actos codificados

2. La propuesta de la Comisión

2.1 El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva del Consejo 92/14/CEE, que

regula el uso de aviones de acuerdo con las disposiciones que se han fijado a nivel internacional en la materia. La nueva Directiva sustituirá a los diferentes actos jurídicos 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.

2.2 La Directiva afecta a las normas sobre emisiones sonoras de los aviones de reacción subsónicos civiles.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión que tiene por objeto dotar de claridad y transparencia a la legislación comunitaria.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera»

(COM(2003) 559 *final* — 2003/0221 (COD))

(2004/C 108/09)

El 3 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

En el contexto de «La Europa de los ciudadanos», la claridad y transparencia del Derecho comunitario revisten gran importancia. Por ello, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han subrayado la necesidad de codificar actos que se modifican a menudo y han convenido, mediante un acuerdo interinstitucional, un método de trabajo acelerado. Con ocasión de la codificación constitutiva u oficial, ninguna modificación sustantiva puede ser introducida en los actos objeto de dicho procedimiento.

La propuesta de la Comisión objeto de examen responde precisamente a tal intención y el CESE, por tanto, la suscribe plenamente.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 modifica el Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil»

(COM(2003) 566 final — 2003/0222 (COD))

(2004/C 108/10)

El 8 de octubre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 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 8 de enero de 2004 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. El CESE considera apropiado permitir la aplicación de unos niveles de seguridad equivalentes a los dispuestos explícitamente en la legislación en aeropuertos utilizados únicamente por aeronaves de pequeño tamaño, aeronaves de la aviación general o aeropuertos utilizados con escasa frecuencia, debido a que no sería conveniente la inversión en equipos costosos de seguridad. La propuesta corrige asimismo algunos pequeños errores de escasa importancia. Por lo tanto, el CESE apoya la propuesta.
2. El CESE al mismo tiempo desea destacar la importancia del nuevo apartado 3 bis del artículo 4, en el que se dispone que «cada vuelo procedente de una zona demarcada de un aeropuerto comunicará este hecho al aeropuerto de destino antes de la llegada del vuelo». Esta información es esencial para garantizar que puedan tomarse medidas de seguridad adecuadas para recibir a los pasajeros y los equipajes de zonas «demarcadas» de aeropuertos de «origen» que están en tránsito o entran en el edificio de una terminal donde no existe ninguna separación física entre los pasajeros que llegan y los que salen. La compañía aérea es la más capacitada para proporcionar esta información.
3. Finalmente, el CESE subraya que las medidas nacionales de seguridad (a las que se refiere el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento (CE) n° 2320/2002) deberán aplicarse a las «zonas demarcadas» y no a las aeronaves de la aviación general o de pequeño tamaño (de menos de 10 toneladas métricas de peso máximo al despegue (MTOW) o menos de 20 plazas) que lleguen a un aeropuerto de destino donde no exista ninguna «zona demarcada».

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 relativo a los traslados de residuos»

(COM(2003) 379 final — 2003/0139 (COD))

(2004/C 108/11)

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

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 405° Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

La propuesta persigue cuatro grandes objetivos:

- a) transponer a la legislación comunitaria la Decisión revisada del Consejo de la OCDE de 14 de junio de 2001, y el Convenio de Basilea revisado;
- b) abordar los problemas que plantea la aplicación, la gestión y el cumplimiento del Reglamento de 1993 y proporcionar mayor claridad jurídica,
- c) favorecer la armonización internacional en el ámbito de los traslados transfronterizos de residuos, y
- d) reorganizar y simplificar la estructura de los artículos del Reglamento con el fin de hacerlo más claro y lógico.

2. Resumen de los elementos principales del Reglamento

Los traslados de residuos se rigen por distintos procedimientos y regímenes de control, en función del tipo de residuos de que se trate y del tipo de tratamiento que se les vaya a aplicar en destino. El régimen de control dependerá del riesgo que presenten los residuos y de su tratamiento.

2.1 Procedimiento de notificación y autorización previa por escrito

Los transportes de todos los residuos destinados a ser eliminados y los transportes de residuos peligrosos y semipeligrosos destinados a la valorización están sujetos al requisito de notificación y autorización previa por escrito.

En la práctica, si un productor o un recogedor de residuos – el notificante – desea realizar un traslado de residuos peligrosos o semipeligrosos (véase anexo IV) para su valorización o eliminación, o un traslado de residuos no peligrosos (véase anexo III) para su eliminación, deberá notificarlo previamente por escrito a las autoridades competentes de expedición.

El notificante deberá también formalizar un contrato con el destinatario relativo a la valorización o la eliminación de los residuos notificados.

La notificación deberá enviarse a las autoridades competentes de expedición, que lo transmitirán a la autoridad competente de destino. Ésta enviará a un acuse de recibo al notificante si considera que la notificación ha sido debidamente cumplimentada.

2.2 Exigencia de información previa

Los transportes de residuos no peligrosos (anexo III) destinados a la valorización no estarán sujetos al procedimiento de notificación previa por escrito. No obstante, es de aplicación la obligación de formalizar un contrato entre la persona que organiza el traslado y el destinatario.

2.3 Principales modificaciones relativas a las definiciones y al ámbito de aplicación (Título I)

- a) El ámbito de aplicación del Reglamento se delimita con más precisión.
- b) Los términos «notificante», «destinatario», «expedición» y «destino» no se han armonizado con los del Convenio de Basilea y los de la Decisión de la OCDE de 2001.
- c) Se incorporan algunas definiciones nuevas.
- d) Se propone la modificación de la definición de «autoridad competente» a fin de que se ajuste al Convenio de Basilea.
- e) Se añade una definición del concepto de «gestión ambientalmente racional».
- f) Se clarifica la definición de «notificante».

2.4 Principales modificaciones y aclaraciones relativas a los traslados en el interior de la Comunidad (Título II)

Las disposiciones que recoge el Título II son las más importantes del Reglamento.

- a) El número de listas de residuos se reduce de tres a dos y, al mismo tiempo, se propone reducir a dos el número de procedimientos correspondiente.

Así pues, se propone fusionar la lista de residuos semipeligrosos (anexo III) y la lista de residuos peligrosos (anexo IV) en un solo anexo —el anexo IV—, y mantener el actual anexo II como anexo III.

Concretamente, esto significa que:

- los traslados de residuos no peligrosos destinados a la valorización deberán ir acompañados de determinada información,
 - los transportes de todos los residuos destinados a ser eliminados, los residuos peligrosos y los semipeligrosos, así como los residuos que no figuren en ninguna lista y estén destinados a la valorización se someterán al procedimiento de notificación previa con autorización por escrito.
- b) Se prevé también que las autoridades competentes den su autorización de forma individual y en un plazo máximo de treinta días, y se añaden algunas garantías de procedimiento para el notificante.
- c) Se propone que las instalaciones provisionales de valorización y eliminación estén sujetas a las mismas obligaciones que las instalaciones definitivas (véanse las observaciones que se hacen más adelante).
- d) Se propone ampliar y aclarar la lista de información y la documentación que debe acompañar a los traslados de residuos no peligrosos.
- e) En consonancia con la Decisión de la OCDE de 2001, los traslados de residuos destinados a análisis de laboratorio no estarán sujetos al procedimiento de notificación y autorización previa por escrito.
- f) Los residuos que contengan productos químicos de tipo COP estarán sujetos a las mismas disposiciones que los traslados de residuos destinados a la eliminación.
- g) Se propone establecer una norma de procedimiento relativa a las discrepancias entre autoridades competentes con respecto a la clasificación de los residuos.
- h) La fianza o la cobertura de seguro que constituya el notificante deberá ser obligatoria y legalmente vinculante en el momento de la notificación.
- i) Se propone que la obligación de retirada de los residuos (traslados que no puedan llevarse a cabo y traslados ilícitos)

se aplique también a los residuos no peligrosos destinados a la valorización.

2.5 Disposiciones relativas a los transportes en el interior de los Estados miembros (Título III)

No se propone ninguna modificación.

2.6 Principales modificaciones y aclaraciones relativas a las importaciones y exportaciones de la Comunidad (Títulos IV, V, y VI)

- a) Estas modificaciones y disposiciones adicionales están relacionadas sobre todo con la aplicación de los requisitos de procedimiento del Convenio de Basilea, que no se corresponden con los aplicables a los traslados intracomunitarios.
- b) Según la Comisión Europea, esta propuesta no impondrá cargas económicas adicionales sobre el sector; en cambio, podría implicar algunos gastos adicionales para determinados Estados miembros.
- c) Asimismo, considera que la presente propuesta promoverá una aplicación más uniforme del Reglamento y reducirá las distorsiones de la competencia en el mercado interior.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo considera que la propuesta de la Comisión mejora la «rastreadibilidad» de las operaciones de traslado de residuos. El texto propuesto debe contribuir a la desaparición de determinadas prácticas, y garantizar, con carácter homogéneo, el rigor necesario para la realización efectiva de buenas prácticas que mejoren la protección del medio ambiente y aporten una visión más ajustada del desarrollo sostenible.

3.2 La propuesta hará más transparentes las actividades de los profesionales de los residuos, dotándolas de mayor rastreadibilidad y responsabilidad, concretamente mediante los mecanismos de declaración, las garantías financieras y la obligación de retirada de los residuos cuando el traslado no pueda llevarse a cabo. Aumentará también la responsabilidad de las administraciones, por la exigencia de notificar por escrito su acuerdo a las operaciones de traslado que se prevean (cualificación de las operaciones, autorizaciones de explotación de las instalaciones de tratamiento, conformidad, etc.), aspecto necesario hasta ahora inexistente. Las administraciones deberán también respetar los plazos, a fin de no ralentizar las operaciones.

3.3 La organización racional del texto debería hacer más fácil su aplicación, lo que debería reducir las distorsiones de la competencia en el seno de la Unión. Es preciso señalar que la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo, por una parte, y el pleno del Parlamento, por otra, han examinado ya el texto propuesto⁽¹⁾. Es de lamentar que no se haya consultado antes al CESE, a fin de permitirle participar en el debate parlamentario, que ha hecho aportaciones positivas al texto.

⁽¹⁾ Véase informe PE T5-0505/2003.

3.4 El CESE destaca no obstante que el enfoque adoptado parece basarse en un procedimiento destinado a los traslados simples, en un cargamento, mientras que en la práctica se procede a transportes múltiples bajo un procedimiento general de notificación. Tanto las cargas administrativas y los costes correspondientes como el hecho de que los volúmenes transportados son de una amplitud que requiere varios cargamentos, explican que los transportes simples sean excepcionales.

4. Observaciones específicas

4.1. El fundamento jurídico hace referencia a los artículos 175 y 133 del Tratado constitutivo de la Unión Europea. Si bien es evidente que debe tenerse en cuenta el artículo 175 –relativo a la política de medio ambiente–, la referencia al artículo 133 es sin duda prematura. En efecto, en la actual situación, sería preciso eliminar muchas de las disparidades existentes en el seno de Europa, antes de dar por sentado que la Europa de los residuos es un mercado real.

La no homogeneidad de las definiciones, y una falta de claridad y precisión que a menudo conducen a interpretaciones divergentes en diferentes lugares de la UE –con recursos muy frecuentes al Tribunal de Justicia– son elementos que indican que estamos todavía lejos de la concepción de mercado en el sentido europeo.

La Comisión debe, sin duda alguna, proceder a hacer posible la apertura de este mercado, franqueando para ello diferentes etapas, en primer lugar:

- las definiciones de reciclado, valorización y eliminación;
- la definición y encuadramiento de las operaciones llamadas intermedias;
- la homogeneización del marco impositivo y de las diferentes ayudas;
- la claridad en la financiación de las instalaciones;
- la homogeneización de las prácticas en materia de permisos relativos a las zonas geográficas en que se mueven los operadores, y de la libertad de que un productor pueda celebrar contratos en toda Europa;
- la homogeneización de las cualificaciones que deben acompañar las operaciones, en la garantía de que los traslados no irán acompañados de una recalificación de los residuos, y de que se apliquen en el país importador las mismas condiciones vigentes en el país de origen.

4.2 Apartado 6 del artículo 1

El CESE se pregunta sobre la excepción prevista para los residuos sujetos a las disposiciones del Reglamento 2002/1774. Si

estos productos son residuos, deberían entrar en el ámbito de la normativa sobre los traslados de residuos, entre otras razones para realizar procedimientos uniformes.

4.3 Artículo 2 — Definiciones

Las propuestas del Parlamento permiten aclarar y añadir precisión al texto.

4.4 Apartado 4 del artículo 3 y artículo 20

Parece poco realista obligar a las empresas que deseen enviar muestras para su análisis en laboratorio a que informen a las autoridades con tres días de antelación. En la práctica, este dispositivo parece de imposible creación y control. Por lo demás, generalmente, las muestras se transportan en coche y se devuelven el mismo día.

El envío el día mismo del transporte, o antes de éste o de la retirada, de un procedimiento de declaración podría resolver el problema de la trazabilidad toda vez que las muestras irían acompañadas por la copia de la información.

4.5 Artículo 3

El Parlamento propone prohibir la exportación de residuos para toda operación que no sea «final».

Con arreglo a la actual legislación, las operaciones intermedias no poseen ni definición de normas de funcionamiento. Por consiguiente, no sería necesario prohibir —como propone el Parlamento— la exportación de residuos para las operaciones que no sean finales.

Efectivamente, resulta imposible admitir las operaciones de mezcla de residuos sin abordar los problemas relativos a la dilución y, por consiguiente, a la posible supresión.

4.6 Artículo 4

Efectivamente, no es razonable que un operador «que modifiquen la naturaleza o composición de los residuos» sea el notificante de la exportación.

Por otra parte, ¿qué significa aquí «modificar»? Hasta tanto estas «operaciones» que no son tratamientos estén plenamente definidas, parece inoportuno «autorizarlas» mediante un texto que tiene precisamente por objeto garantizar que los traslados de residuos solo son posibles si garantizan a la vez la mejor protección del medio ambiente y las mejores operaciones de valorización.

4.7 Artículo 5

Se debería especificar que los documentos de notificación y movimiento podrían consistir en documentos electrónicos normalizados por una autoridad competente o una agencia medioambiental.

En cambio, la propuesta del Parlamento, que tendería a exonerar a los operadores públicos de las mismas obligaciones que los privados, no deberá ser tenida en consideración, por razones evidentes de respeto de las normas de la competencia.

4.8 Artículos 6-4, 7-3, 7-6

Por las razones expuestas más arriba, las operaciones no finales no deberían ser tratadas en el presente documento.

4.9 Artículos 8 y 9

El CESE se congratula por las garantías que se ofrecen a los profesionales en materia de plazos. A fin de aumentar su eficacia, sería oportuno prever que el notificante pueda reclamar por daños y perjuicios en caso de retrasos injustificados en la entrega del acuse de recibo.

4.10 Artículo 10

El objeto de este artículo es hacer los procedimientos más rápidos. Por consiguiente, convendría promover la presentación de las demandas por correo electrónico.

4.11 Artículo 11

Podrían hacerse propuestas en este artículo a fin de que las instalaciones de tratamiento que importen residuos informen a las autoridades de expedición sobre el destino de los residuos tratados, y que, por otra parte, se incite a las autoridades de expedición y destino a cooperar para garantizar el control por cada una de ellas del buen fin de las operaciones.

4.12 Artículo 16

Por primera vez en la legislación europea se introduce la noción de transparencia en las operaciones llamadas «intermedias», con el compromiso de la responsabilidad del operador. Se trata de un elemento positivo, pero, no obstante, como se

ha dicho ya, la actividad «intermedia» se introduce aquí sin su debido encuadramiento, por lo que parece preferible limitar el traslado —en la actual situación— únicamente a las operaciones finales.

4.13 Artículo 21

Debe prohibirse la mezcla de residuos durante la operación de traslado.

4.14 Artículo 31

Este artículo permite hacer soportar los gastos administrativos al notificante. El problema es que el carácter apropiado y proporcionado de dichos gastos puede ser muy subjetivo, según los Estados, lo que podría comportar distorsiones de la competencia.

4.15 Artículo 62

Este artículo es muy vago y general. ¿Qué tipo de medidas adicionales podría adoptar la Comisión?

5. Conclusión

El CESE destaca de nuevo que el Reglamento propuesto mejora la rastreabilidad de los residuos y aporta garantías de plazos a los profesionales, lo que permite mejorar la protección del medio ambiente y respetar las exigencias de un desarrollo sostenible, objetivos que deben constituir la prioridad fundamental del texto. En cuanto a determinadas disposiciones del texto, deben ser objeto de una mayor precisión y simplificación para hacerlas más eficaces.

Para alcanzar una real apertura del mercado, es preciso proponer definiciones claras y admitidas por todos los Estados miembros, relativas en particular a las nociones de reciclaje, valoración, eliminación y operaciones intermedias.

Sería también de mucha utilidad organizar un intercambio de información sobre las buenas prácticas que se llevan a cabo en los Estados miembros.

Con estas salvedades, el CESE estima que la modificación del Reglamento contribuirá a mejorar la legislación europea.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

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 determinados gases fluorados de efecto invernadero»

(COM(2003) 492 final — 0189/2003 (COD))

(2004/C 108/12)

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 18 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. SEARS).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La tierra está rodeada de gases, algunos de los cuales, al absorber y reflejar el calor, causan un incremento de las temperaturas al nivel del suelo. Esto es lo que se denomina efecto invernadero. Las concentraciones de este tipo de gases (dióxido de carbono, metano, vapor de agua, óxido nitroso, ozono y otras sustancias artificiales con contenido de gases fluorados) han aumentado como consecuencia de la actividad humana.

1.2 Si no se consigue frenar o invertir estas tendencias –y el consiguiente calentamiento global–, terminarán por provocar un cambio climático permanente y potencialmente perjudicial. Alcanzar un equilibrio entre este objetivo y las necesidades que presenta la población del planeta en todos los niveles de desarrollo representa el mayor desafío con el que se enfrenta hoy por hoy la humanidad.

1.3 La respuesta internacional quedó definida en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en 1992, y en el Protocolo de Kioto de 1997. La UE ha hecho del cambio climático una de las prioridades del Sexto Programa de Acción Comunitario 2001-2010 en materia de Medio Ambiente.

1.4 En junio de 2002 la UE estableció el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) como un proceso consultivo con muchas partes interesadas para determinar cómo la UE podría alcanzar mejor los objetivos de Kioto. En su primer informe presentado en junio de 2001, el PECC identificó 42 opciones rentables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un equivalente a 644-765 millones de toneladas de dióxido de carbono (MT CO₂ eq.). Entre éstas se incluían diversas medidas para restringir el uso y las emisiones de determinados gases fluorados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta pretende delimitar las emisiones de hidrofluorocarburos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y hexafluoro de azufre (SF₆), de uso generalizado como refrigerantes, disolventes de limpieza y agentes para la fabricación de espumas, así como en aplicaciones médicas y especializadas como la lucha

contra incendios, la fabricación de semiconductores y equipos de conmutación y la producción de magnesio.

2.2 Todas estas sustancias son gases con un potente efecto invernadero cubiertos por el Protocolo de Kioto. Se espera que las medidas propuestas permitan reducir las emisiones producidas en el año 2010 entre 23 y 75 millones de toneladas equivalentes de dióxido de carbono, y cabe la posibilidad de que estas reducciones sean incluso mayores una vez que las acciones surtan pleno efecto.

2.3 La propuesta se basa en el artículo 95 del Tratado. Las acciones para armonizar los requisitos sobre control, contención y uso de los gases fluorados ayudarán a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones de acuerdo con el Protocolo de Kioto y servirán, al mismo tiempo, para brindar una protección esencial al mercado interior.

2.4 El artículo 3 trata sobre el control y la contención de fugas procedentes de aparatos fijos de refrigeración, aire acondicionado y bombas de calor, así como de sistemas de protección contra incendios. El artículo 4 se refiere al mantenimiento y recuperación de los gases al final de su vida útil para su reciclado, regeneración o destrucción. El artículo 6 requiere de los productores, importadores y exportadores la elaboración de registros sobre la producción, el comercio y la utilización de estos gases fluorados, y la presentación de los datos correspondientes a la Comisión. Los artículos 7 y 8 prohíben la comercialización y posterior uso de determinados gases fluorados para aplicaciones de carácter específico.

2.5 Los artículos 9 y 10 abordan de manera particular el uso de gases fluorados en los sistemas móviles de aire acondicionado de los vehículos de turismo y los vehículos industriales ligeros. Se propone un sistema de cuotas transferibles para dar tiempo a los fabricantes a introducir los cambios necesarios de una manera rentable. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, se prohíbe el uso de gases fluorados con un «potencial de calentamiento mundial» (Potencial de calentamiento mundial (PCM) después de 100 años/CO₂ = 1) superior a 150 en vehículos nuevos comercializados a partir del 1 de enero de 2009.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE reconoce que existe una necesidad permanente y urgente de reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y apoya enérgicamente a la Comisión en su denuesto por lograr la plena ratificación del Protocolo de Kioto. Por consiguiente, acoge con satisfacción la propuesta relativa al control y utilización de determinados gases fluorados. Las acciones propuestas se han desarrollado conjuntamente con las partes interesadas para dotar a los Estados miembros de unas medidas rentables que les permitan alcanzar sus objetivos en materia de reducción de emisiones. El CESE espera que estas medidas, a su vez, sirvan de modelo para su aplicación por parte de terceros países.

3.2 Las actividades cubiertas por esta propuesta (refrigeración, aire acondicionado, aplicaciones médicas y especializadas) se consideran cada vez más fundamentales para la continuidad de la vida humana. Sin ellas sería imposible el abastecimiento diario de alimentos frescos y resultaría cada vez más difícil llevar a cabo una actividad segura y productiva en el hogar, el trabajo o durante los desplazamientos.

3.3 No obstante, las actividades encaminadas a paliar estos efectos térmicos también pueden contribuir al calentamiento mundial como consecuencia de la fuga de los refrigerantes utilizados (efectos directos) y el aumento en el uso de la energía para propulsar los sistemas de refrigeración (efectos indirectos). Por lo general, los efectos indirectos son mayores que los directos. En el caso de un frigorífico de uso doméstico, el uso de energía representa el 96 % de todas las emisiones. En un vehículo, el sistema móvil de aire acondicionado puede llegar a aumentar el consumo de combustible y las emisiones hasta en un 20 %.

3.4 La elección del refrigerante se limita en gran medida al amoníaco, el dióxido de carbono, el agua, los hidrocarburos o los fluorocarbonos (HFC). Cada uno de ellos presenta ventajas e inconvenientes. A corto plazo, no parece que vayan a aparecer nuevas formas moleculares para este uso. Los clorofluorocarbonos (CFC) presentados en los años 30 como una alternativa segura y barata al amoníaco, el dióxido de azufre o los hidrocarburos, están siendo retirados progresivamente de conformidad con el Protocolo de Montreal por su elevado potencial de agotamiento del ozono (PAO). Además, tienden a registrar un elevado potencial de calentamiento mundial (PCM).

3.5 Por lo que respecta a la refrigeración de uso doméstico, se ha resuelto el problema que planteaba la inflamabilidad del sustituto preferido, el isobutano, con una reducida carga inicial (30-60 gramos), un bajo índice de fugas y la utilización de sistemas eléctricos a prueba de explosiones.

3.6 Los centros comerciales dependen del amoníaco en emplazamientos remotos o allí donde se cuenta con personal cualificado acostumbrado a trabajar en condiciones de peligrosidad o con mezclas de HFC, como los supermercados, donde la seguridad es fundamental por la presencia de público. En estos casos resulta esencial mejorar el diseño, el control y la contención.

3.7 El aumento de la demanda de sistemas móviles de aire acondicionado en los vehículos de uso privado se produce tras una caída de los costes y una mayor sensibilización sobre los efectos que ocasiona el cambio climático a escala local. Sin embargo, la carga inicial (750 gramos) del refrigerante, normalmente un HFC 134a poco inflamable pero con un PCM de

1 300, supera con creces a la de un frigorífico de uso doméstico. Su vida útil es mucho mayor (1 200-2 400 gramos), como lo son aún más sus efectos indirectos.

3.8 En estas condiciones, es imprescindible rediseñar y mejorar la contención para permitir una utilización segura ya sea del HFC 152a —ligeramente inflamable pero con un PCM de sólo 140—, el butano —sumamente inflamable pero con un PCM de apenas 3— o el dióxido de carbono que, si bien no es inflamable, exige una presión más elevada, lo cual podría traducirse en un mayor consumo de carburante y en un riesgo de asfixia para los ocupantes del vehículo en caso de accidente. Así pues, es importante cualquier implicación relacionada con el diseño del motor y la carrocería, el mantenimiento y la depuración o reciclado al final de la vida útil.

3.9 En opinión del CESE, es extremadamente urgente que se incluyan los sistemas móviles de aire acondicionado en los procesos de homologación destinados a todos los nuevos modelos comercializados en el mercado europeo. En este sentido, es fundamental la introducción por parte de la Comisión Europea de unas normas comunitarias para la medición —con y sin sistemas móviles de aire acondicionado— de las fugas, el volumen total de emisiones y su impacto en la contaminación atmosférica y en el cambio climático.

3.10 Por todo ello, el CESE coincide con la Comisión en que, para proteger el medio ambiente en todo el planeta, el fundamento jurídico de esta propuesta deberá recaer en el artículo 95 del Tratado al objeto de orientar y proteger el mercado interior en aquellos sectores que se vean más afectados. Para asegurar su plena repercusión, es crucial establecer unas tendencias sostenibles a largo plazo por lo que respecta a las preferencias de los consumidores y la innovación asociada a la fabricación en estas industrias de suministro global. Es necesario que la UE mantenga su posición de liderazgo, siga adelante con el proceso de consulta a las partes interesadas y, por último, ofrezca incentivos para emprender acciones positivas y establecer un marco en el que puedan desarrollarse de una manera oportuna y rentable.

3.11 A este respecto, los gobiernos nacionales desempeñan un importante papel por medio del intercambio de las mejores prácticas como, por ejemplo, los sistemas de control que se aplican en Suecia (para la reducción de fugas procedentes de centros comerciales y detallistas desde un 30 o 40 % hasta unos niveles que oscilan entre el 5 y el 8 %) y los Países Bajos (el sistema STEK de aparatos de refrigeración a salvo de fugas), o la puesta en marcha de sistemas para informar y recompensar cualquier decisión adoptada por los consumidores que pudiera afectar al medio ambiente global. Se debería extender cuanto antes el uso del etiquetado energético —que ya reviste una gran importancia en los sistemas de uso doméstico— a los sistemas comerciales y móviles.

3.12 Con la incorporación a la UE de diversos países que, a pesar de encontrarse en fases distintas y presentar diferentes índices de desarrollo interno, ya se han comprometido con los Protocolos de Montreal y Kioto, el CESE anima a la Comisión a que prosiga sus actividades para reducir de manera sostenible y realista las emisiones de gases de efecto invernadero, protegiendo un mercado interior ampliado y ofreciendo a los fabricantes e importadores unas reglas del juego estables. El CESE coincide en que la figura del reglamento es el instrumento legal más adecuado para esta propuesta.

4. Observaciones específicas

4.1 El documento deberá incluir consideraciones sobre la seguridad y la salud de todas las personas que estén en contacto con los productos durante toda la vida útil de los mismos.

4.2 Faltan algunas definiciones. Asimismo, es necesario aclarar los conceptos de «operador» y «propietario» de los sistemas fijos. La Comisión deberá colaborar con las partes interesadas para garantizar la plena cobertura de situaciones reales.

4.3 Las recomendaciones relacionadas con la contención son endebles y apenas contemplan acciones o controles específicos de instalaciones poco fiables y que presenten fugas. Es preciso seguir con mayor detenimiento los sistemas sueco y neerlandés. A medida que aumenten los incentivos para reducir las fugas ya en la fase de diseño, se deberá contemplar una relajación en la frecuencia con que se someten a control aquellas instalaciones energéticas nuevas y eficaces que puedan demostrar unos reducidos índices de fugas, independientemente del refrigerante que en ellas se utilice. Los usuarios deben ver en la reducción de las fugas tanto una ventaja desde el punto de vista económico como una contribución para mejorar su rendimiento medioambiental. Tanto los acuerdos de carácter voluntario como los sistemas de etiquetado e incentivos, la información a través de la prensa económica o el reconocimiento por parte de los consumidores de los avances realizados pueden servir para impulsar los cambios deseados en las prácticas ya existentes.

4.4 El artículo 5 prevé actividades de formación para el personal encargado de la contención y la recuperación, pero no de la instalación, el mantenimiento y la inspección. Éste es un aspecto crucial si se persigue un cambio eficaz.

4.5 El CESE respalda la presentación de informes que se esboza en el artículo 6. En comparación con las normas atmosféricas comunitarias, los informes nacionales presentan una calidad dispar: sin una base de datos coherente y sólida, será difícil determinar los progresos realizados y las medidas que resulte necesario acometer en el futuro.

4.6 Dada la necesidad de compensar los riesgos y las ventajas que entrañan la refrigeración y el aire acondicionado, sería preferible someter estas actividades específicas a futuras acciones legislativas –como la homologación de los sistemas

móviles del aire acondicionado– antes que centrarse en un único conjunto de refrigerantes.

4.7 El sistema de cuotas de emisión para los sistemas móviles de aire acondicionado es complejo y resulta difícil comprender su estricta necesidad. Siempre y cuando los plazos sean realistas, la medida preferible consistiría en una homologación de nuevos modelos basada en todos los aspectos de la eficiencia energética, la limitación de emisiones y la igualdad en la aplicación a fabricantes e importadores a partir de, por ejemplo, el año 2012. Asimismo, es preciso establecer una fecha límite, por ejemplo en 2020, para la cual todos los vehículos nuevos, ya sean modelos nuevos o existentes, deberán respetar plenamente las nuevas normas. Igualmente, se deberán alentar sistemas para fomentar la sustitución de los modelos existentes que no reúnan estos requisitos.

4.8 Por último, el consumidor asume un papel y una responsabilidad cruciales. Cuando se estime que las actividades revisten un carácter esencial, el consumidor deberá conocer las opciones de que dispone y las consecuencias de cada una de ellas. Si se ocasionaran gastos especiales, como en caso de mantenimiento o eliminación, se deberá identificar estos gastos e informar al respecto. Los sistemas de etiquetado han desempeñado un importante papel a la hora de incrementar la eficiencia energética de los frigoríficos de uso doméstico. Esta iniciativa deberá ampliarse cuanto antes, con la ayuda de la Comisión, a otros sistemas de refrigeración y aire acondicionado.

4.9 Por lo que respecta a otras aplicaciones que, aun siendo de carácter opcional, representan un gasto relativamente insignificante, o a alternativas más seguras ya fácilmente disponibles, el CESE respalda el planteamiento de la Comisión recogido en los artículos 7, 8 y en el anexo II, que considera adecuado. En ámbitos complejos y de gran importancia como el suministro de medicamentos en inhaladores dosificadores, son preferibles los acuerdos de carácter voluntario, acompañados de un paulatino avance y de un intercambio de las mejores prácticas.

4.10 Los demás usos de gases fluorados no cubiertos por esta propuesta –como, por ejemplo, en vehículos industriales pesados y en sistemas de refrigeración en el transporte vial, ferroviario y marítimo– deberán incluirse en posteriores propuestas una vez que se disponga de los datos necesarios.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros» y la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores temporales entre Estados miembros»

(COM(2003) 502 final — 2003/0193 (CNS) — 2003/0194 (CNS))

(2004/C 108/13)

El 18 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 las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de enero de 2004 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 52 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

INTRODUCCIÓN

Las propuestas de la Comisión Europea relativas al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros de la UE ⁽¹⁾ y en las fronteras exteriores temporales entre los Estados miembros ⁽²⁾ tienen por objeto, por una parte, facilitar el cruce de las fronteras por los residentes fronterizos de buena fe que tengan motivos legítimos para cruzar con frecuencia las fronteras exteriores, y, por otra parte, prevenir la inmigración ilegal así como los potenciales riesgos que para la seguridad entrañan las actividades criminales.

1. Síntesis de las propuestas de la Comisión

1.1. Con arreglo a la Propuesta de Reglamento 2003/0193, los actuales y los nuevos Estados miembros (éstos a partir del 1 de mayo de 2004) que tengan una frontera terrestre común con un tercer país vecino podrán, si lo consideran oportuno, celebrar acuerdos bilaterales con dicho país, basados en el principio de reciprocidad, para establecer un régimen de tráfico fronterizo menor.

1.2. Con arreglo a la Propuesta de Reglamento 2003/0194, un Estado miembro actual y uno nuevo o bien dos Estados miembros nuevos que tengan una frontera común podrán, si lo consideran oportuno, celebrar acuerdos destinados a precisar ulteriormente los regímenes existentes.

1.2.1. Ambas propuestas se refieren a los regímenes transitorios que puedan aplicarse a partir del 1 de mayo de 2004, pero que dejarán de estar vigentes tan pronto como los nuevos Estados miembros procedan a aplicar íntegramente el acervo de Schengen.

1.3. Con ello la Comisión Europea pretende, por una parte, facilitar el cruce de las fronteras por los residentes fronterizos de buena fe que tengan motivos legítimos para cruzar con frecuencia las fronteras exteriores de la UE, y, por otra parte,

prevenir la inmigración ilegal así como los potenciales riesgos que para la seguridad entrañan las actividades criminales.

1.4. Con este fin, la Comisión propone que los ciudadanos de terceros países residentes regulares desde al menos un año en la zona fronteriza de un Estado miembro puedan cruzar con frecuencia las fronteras terrestres por motivos familiares, sociales, culturales, económicos o de otro tipo, eventualmente en puntos y horarios diferentes de los autorizados para el paso. La duración máxima de cada estancia será de siete días consecutivos, a condición de que el total de visitas sucesivas no supere los tres meses por semestre.

1.5. Para poder realizar dichas visitas, los interesados deberán disponer de los documentos de viaje exigibles. Los ciudadanos de terceros países no sujetos a la obligación del visado podrán cruzar la frontera presentando un documento de identidad o un permiso específico.

1.5.1. Los ciudadanos de terceros países sometidos a la obligación de visado deberán estar en posesión del visado «L», con una validez mínima de un año y máxima de cinco, que se expedirá según un modelo uniforme (modelo estándar).

1.6. Por último, los interesados tendrán acceso únicamente a una zona que no podrá exceder de 50 kilómetros, calculados a partir de la frontera. Dentro de dicha zona se podrán especificar más tarde las zonas o los municipios accesibles al tráfico fronterizo menor.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité, que suscribe los objetivos de la propuesta, no puede por menos que preguntarse de qué modo se va a garantizar que no se supere la duración total de la estancia, tanto más cuanto que, por motivos prácticos, no se podrán o no se deberían poder estampar los sellos de entrada y de salida.

⁽¹⁾ COM(2003) 502 final — 2003/0193 (CNS).

⁽²⁾ COM(2003) 502 final — 2003/0194 (CNS).

2.2. La Comisión Europea parte del supuesto de que el control que se haya seguido a efectos de conceder el visado «L», tenga un valor determinante para considerar a los interesados, tras la expedición del visado, como viajeros de buena fe. Sin embargo, dado que la validez máxima de dicho visado puede ser de hasta cinco años, puede resultar difícil controlarla en el momento del cruce de frontera, en particular cuando éste se produzca en lugares y horarios distintos de los autorizados. Igualmente complicado podría ser determinar si los interesados siguen satisfaciendo los requisitos necesarios para la concesión del visado o si, entretanto, por ejemplo, no se hayan incluido en la lista de no admisibles.

2.3. Además, a ello se suma que esta solución no siempre es satisfactoria a efectos de control de la estancia de los ciudadanos de terceros países no sujetos a la obligatoriedad del visado, los cuales pueden eventualmente cruzar la frontera con la simple presentación del documento de identidad.

2.4. En los casos en que se descubriese a los interesados en lugares alejados de la zona fronteriza e incluso en el territorio de otro Estado miembro, su estancia debería considerarse irregular y deberían ser expulsados. En este sentido, parece oportuno precisar que aun cuando no exista con los países de origen ningún acuerdo en materia de repatriación y de readmisión, las disposiciones aplicables serán las de Schengen.

3. Observaciones específicas

3.1. *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores temporales entre Estados miembros (2003/0193 (CNS)).*

3.1.1. Artículo 3 (definición)

3.1.1.1 La definición de «trabajadores fronterizos» que se hace en la letra h) de este artículo proviene de una propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y estancia de los ciudadanos de terceros países que pretendan desarrollar actividades laborales como personal contratado o trabajador autónomo.

3.1.1.2. Esto plantea el interrogante de si las disposiciones del presente Reglamento serán aplicables a esas categorías de personas o si, por el contrario, serán sustituidas por las de la Directiva antes citada, una vez que ésta sea aprobada e incorporada a las diferentes legislaciones nacionales.

3.1.2. Artículo 4 (Cláusula de no discriminación)

3.1.2.1 Teniendo en cuenta que todos los Estados miembros deben suscribir la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es evidente que aplicarán lo dispuesto en el artículo 4.

3.1.2.2. Cuando se habla de readmisión o de asilo es sin duda útil recordar que los ciudadanos de terceros países no pueden ser expulsados a un país tercero, o a través de un país tercero, y que pueden obtener el estatuto de refugiados por

parte de los Estados miembros si en el país tercero en cuestión corren un riesgo real de ser perseguidos por los motivos relacionados en este artículo 4. No obstante, la integración de esta cláusula en referencia al tráfico fronterizo local parece superflua.

3.1.3. Artículo 10 (Modelo del visado)

3.1.3.1. Según lo dispuesto en este artículo, el visado se expedirá según un modelo uniforme que llevará la letra distintiva «L». Esta disposición supone la necesidad de impartir instrucciones claras al respecto a las autoridades de control de la zona Schengen, tanto más cuanto que la citada letra «L» se utiliza también para indicar «Luxemburgo» en los casos de visados limitados al territorio del Gran Ducado.

3.1.4. Artículo 20 (Modificación de la Instrucción Consular Común)

3.1.4.1 Dado que esta Instrucción contiene las normas que deben observar las autoridades consulares para la extensión de visados, no deberá modificarse solamente la parte I, apartado 2, sino también la parte V, apartado 3 y la parte VI. De hecho, difícilmente podría pedirse a esas autoridades que consulten el anexo a la Instrucción antes de proceder a la extensión del visado..

3.1.4.2. Por la misma razón cabe preguntarse por qué en el apartado 2 de la letra a) se habla solo de validez mínima y no también de validez máxima.

3.1.4.3. Por último, las normas en materia de tráfico fronterizo menor se notificarán también a la autoridad de control fronterizo, lo que conlleva la necesidad de proceder a una adecuación del Manual común, aun cuando no se haga mención de este aspecto en las disposiciones finales.

3.1.5. Artículo 21 (Modificación del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen)

3.1.5.1. Con este artículo, la Comisión Europea propone que se suprima el apartado 3 del artículo 136 del citado Acuerdo.

3.1.5.2. Sin embargo, un Reglamento no permite suprimir las disposiciones de dicho Convenio, sino solo hacerlas inaplicables.

3.2. *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros (2003/0194 (CNS)).*

3.2.1. Teniendo en cuenta que esta propuesta aplica el régimen del tráfico fronterizo menor a las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros, basándose en la propuesta 2003/0193, las observaciones relativas a los puntos precedentes son válidas también para las normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores temporales de los Estados miembros.

4. Conclusiones

4.1. El Comité acoge favorablemente el objetivo de ambas propuestas en materia de tráfico fronterizo menor, es decir facilitar el cruce frecuente de fronteras por parte de los residentes fronterizos de buena fe, teniendo en cuenta a la vez la necesidad de prevenir la inmigración ilegal y las potenciales amenazas a la seguridad derivadas de las actividades criminales.

4.2. Hasta tanto este doble objetivo se concrete basándose en las pertinentes disposiciones del Derecho comunitario (incluido el acervo de Schengen), se recomienda, en lo que concierne a la propuesta de Reglamento del Consejo 2003/0193, lo siguiente:

4.2.1. a fin de poder controlar la eventual superación de la duración total de la estancia, el cruce de fronteras no deberá permitirse en lugares y horarios distintos de los autorizados (véase el artículo 18);

4.2.2. a fin de poder verificar regularmente la buena fe de los interesados, los visados especiales deberían tener una duración máxima de un año (véase el artículo 12);

4.2.3. a fin de precisar que el artículo 23 del Acuerdo de Schengen es de aplicación también en el caso de la expulsión de los ciudadanos de terceros países que hubieran sido localizados fuera de una zona fronteriza y, por consiguiente, cuya estancia en la zona Schengen sea irregular, sería preciso incluir en el artículo 2 del documento 2003/0193 una referencia a dicha disposición;

4.2.4. dado que el estatuto de trabajador transfronterizo no está todavía regulado a escala comunitaria y que la consulta del Consejo para la adopción de una Directiva en esta materia

sigue su curso, debería suprimirse la definición que se hace en la letra h) del artículo 3 (así como en el artículo 15, en lo relativo a esta categoría de personas) o al menos dejarla en suspenso a la espera de la aprobación de la pertinente Directiva;

4.2.5. dado que en el momento de aplicar no solo el Reglamento en cuestión sino todo el derecho comunitario y nacional, los Estados miembros deben observar el principio de no discriminación, lo dispuesto en el artículo 4 parece superfluo; pudiera incluso parecer que en materia de tráfico fronterizo menor los Estados miembros no tengan la intención de respetar sistemáticamente este principio. La referencia este derecho fundamental podría hacerse, llegado el caso, en los considerandos;

4.2.6. dado que la letra L designa también a Luxemburgo, en el caso de los visados limitados al territorio del Gran Ducado, y que, por consiguiente, podría prestarse a confusión por parte de los funcionarios que deben efectuar el control, conviene garantizar que las letras utilizadas para el visado específico citado en el artículo 9 no coincidan con los códigos relativos a los Estados miembros de la Unión;

4.2.7. las disposiciones finales deberían precisar con más detalle las instrucciones que deberán impartirse a las autoridades consulares y a los funcionarios encargados de los controles fronterizos, tanto en el actual artículo 20 como en un nuevo artículo;

4.2.8. dado, por último, que no se puede suprimir un artículo del Acuerdo de Schengen mediante un Reglamento, debería suprimirse o eventualmente reformularse lo dispuesto en el artículo 21.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las industrias culturales en Europa»

(2004/C 108/14)

El 9 de abril de 2003, en una carta de la Comisaria Viviane Reding, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema «Las industrias culturales en Europa».

El 15 de abril de 2003, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto. La sección aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCIA CARO).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 72 votos a favor, 7 en contra y 5 abstenciones, el presente Dictamen.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Motivación del Dictamen

1.1.1. Con fecha nueve de abril de 2003, la Comisaria Viviane Reding solicita, mediante escrito dirigido al Presidente del Comité, un dictamen exploratorio sobre la industria cultural europea.

Según la Comisaria, el CESE, por su posición dentro de la sociedad civil y por representar los intereses de la empresa y de los trabajadores, se encuentra bien situado para, entre otras cuestiones:

- Aportar una opinión experta en esta materia.
- Realizar una síntesis de los intereses que están en juego.
- Y formular mensajes que provienen del acuerdo entre los interlocutores socioeconómicos.

En ese sentido, la Comisión pretende, en principio, proponer a comienzos de 2004 nuevos instrumentos comunitarios en los sectores cultural y audiovisual.

1.1.2. Según la Comisión, los principales desafíos que tienen que afrontar estas industrias son los siguientes:

- La competencia exterior al ámbito europeo.
- La piratería ligada a las nuevas tecnologías.
- El equilibrio entre grandes operadores y las empresas independientes (acceso al mercado y diversidad cultural).
- Tratamiento fiscal diferenciado.
- Déficit de expertos y de formación en ciertas materias de estos sectores.

1.1.3. La situación planteada provoca la necesidad, a criterio de la Comisión, de emprender un proceso de reflexión sobre los siguientes aspectos:

- Retos a los que se enfrentan estas industrias.
- Desafíos que deben afrontar.
- Contribución que Europa puede aportar, para ayudar a dar una respuesta a estos desafíos, sobre todo en el contexto de la ampliación.

1.1.4. El Parlamento Europeo, en sesión celebrada el 4 de septiembre de 2003, aprobó la Resolución «Industrias Culturales», de la que fue ponente la Eurodiputada Myrsini Zorba.

1.1.4.1. Este amplio y completo texto es el producto de una rigurosa metodología que el Parlamento Europeo ha seguido para elaborar un proyecto de resolución con sugerencias operativas para las instituciones competentes de la Unión Europea y de los Estados miembros sobre posibles medidas que se podrían adoptar.

1.1.4.2. En la audiencia pública previa, celebrada el 22 de abril de 2003, se presentaron los resultados de un cuestionario enviado a doscientas asociaciones profesionales, federaciones de distintos sectores, empresas y expertos en estas materias, los cuales expusieron como principales problemas de la industria cultural europea los siguientes:

- Falta de inversión.
- Problemas relacionados con la distribución.
- Tamaño insuficiente del mercado.
- Diversidad lingüística.
- Piratería en el sector.

1.1.4.3. Según el referido documento presentado en la audiencia, los profesionales del sector se sienten insatisfechos con las políticas culturales a nivel nacional y europeo.

1.2. Contenido del Dictamen exploratorio

1.2.1. El Dictamen que el Comité Económico y Social Europeo ha elaborado, contiene aquellas pistas que, en su conjunto, se consideran pertinentes para desarrollar una futura intervención comunitaria.

1.2.2. El Comité debe responder, fundamentalmente, a dos cuestiones que se plantean:

- Cuáles son los retos culturales y socioeconómicos que las industrias culturales tienen que afrontar en Europa.
- Qué contribución puede aportar Europa para responder de forma perdurable a estos retos.

2. EUROPA Y LA CULTURA

2.1. Cultura

2.1.1. En general, los diccionarios definen la palabra «cultura», cuando se refieren al concepto en su globalidad, en términos similares. Así podríamos decir que cultura es el conjunto de conocimientos, costumbres y grados de desarrollo artístico y científico en una época o grupo social.

2.1.1.1. Los europeos compartimos, con determinados grados de afinidad, conocimientos, costumbres, grados de desarrollo y valores, que avalan, con todos los respetos a las señas de identidad más locales, la existencia de una cultura europea o de un espacio cultural europeo.

2.1.1.2. Al mismo tiempo y desde la perspectiva del objeto del Dictamen que presentamos, cultura puede definirse como el conjunto de producciones y de productos culturales y artísticos relacionados con la música, el teatro, la cinematografía, la televisión, el libro, etc. En este caso la cultura se enmarca en terrenos más cercanos a la dimensión económica y entra de lleno en el ámbito de la industria, de la industria cultural.

2.1.2. Pero la cultura no es un ente abstracto, es algo que parte de la propia existencia de quienes la hacen posible. No existe cultura si no existen creadores, artistas, intérpretes, etc. que con su inspiración pongan a disposición de los ciudadanos obras que quedan en el acervo cultural de la humanidad, de una humanidad que las contempla y valora en toda su dimensión.

2.1.3. Por tanto las creaciones culturales, las obras de la cultura, no tendrían razón de ser si los ciudadanos no tuviésemos posibilidades de acceder a ellas. El acceso a la cultura engrandece las posibilidades del ser humano. Pero no hemos de olvidar que haciendo un uso perverso de la misma, puede convertirse en un factor de control de poder. Fortalecer la cultura y favorecer y promover el acceso libre de los ciudadanos a la misma puede ser un elemento de contraposición a cualquier modelo de hegemonía, que intente imponerse utilizando como vehículo la cultura.

2.2. Política cultural y espacio cultural europeo

2.2.1. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Unión Europea careció de una base jurídica que avalara una política cultural. Con una base jurídica sólida y con la puesta en marcha de programas específicos en este ámbito de la política comunitaria, la posición de la Unión Europea en el contexto internacional deja de aparecer solo por su configuración geográfica y por su posición política, social y económica, sino que comienzan a resaltar los aspectos más importantes del terreno cultural compartido de la Europa comunitaria.

2.2.2. En ese sentido el Comité también considera que la cultura constituye un elemento esencial y unificador en la vida cotidiana y la identidad de los ciudadanos de Europa ⁽¹⁾.

2.2.3. Aunque no exista una política común sobre los distintos sectores culturales y a pesar de las limitaciones del artículo 151 del Tratado CE, sería necesario que los Estados

miembros y la Unión con sus Instituciones contribuyan a dar una visión común para el futuro que permita al conjunto de la Unión una intervención más acusada en el ámbito de la cultura.

2.2.3.1. En ese sentido, entendemos que una política cultural a nivel europeo debería tender a favorecer el acceso de los ciudadanos de la Unión al conocimiento de la identidad cultural que nos une y al conocimiento de la diversidad cultural de las diferentes regiones de Europa, para que nos comprendamos mejor quienes participamos de esa diversidad.

2.2.4. El Parlamento Europeo en su resolución de 5 de septiembre de 2001 consideraba oportuno, para el futuro de la Unión, reforzar la dimensión cultural, tanto a nivel político como a nivel presupuestario, favoreciendo la cooperación entre los Estados miembros, a fin de permitir la instauración de un «Espacio Cultural Europeo».

2.2.4.1. La constitución de ese Espacio Cultural Europeo comporta una doble riqueza. La riqueza cultural entendida por sí misma, y la riqueza económica que imprime a través de las industrias culturales. A través de ellas se produce el acceso de los ciudadanos de la Unión a la cultura y a través de ellas debe igualmente efectuarse la extensión y exportación de nuestra cultura más allá de las fronteras comunitarias.

2.2.5. Aunque el objetivo del presente Dictamen no es el debate sobre la política cultural de la Unión Europea, desde el Comité creemos que es un asunto de enorme importancia, y que debería ser tratado en profundidad.

3. LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS QUE APOYAN LA CULTURA Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES

3.1. Base jurídica

3.1.1. Hasta la aprobación del Tratado de Maastricht la Unión Europea careció de marco jurídico que le permitiera abordar una política cultural en el ámbito de la Comunidad. El Tratado de Roma no contenía ningún artículo ni apartado específico en ese sentido, solo el preámbulo del mismo aludía a la cultura como elemento unificador de los pueblos y promotor del desarrollo socioeconómico.

3.1.1.1. El artículo 151 del Tratado CE establece una base de actuación para promover, apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros, respetando la diversidad nacional y regional y poniendo especial énfasis en el patrimonio cultural común de los ciudadanos de la Unión. Cualquier acción armonizadora queda expresamente excluida del ámbito de aplicación de este artículo.

3.1.2. Una de las misiones que tiene encomendada la Unión Europea es garantizar las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria. El artículo 157 del Tratado establece que la acción de la Comunidad estará encaminada a acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales y a fomentar un entorno favorable a la iniciativa y a la cooperación entre las empresas, entre otras.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre las industrias culturales, considerando A. [P5_TA-PROV (2003)0382].

3.1.2.1. La Unión Europea debe contribuir a crear un entorno favorable al desarrollo de las industrias culturales para que puedan beneficiarse de los frutos de la investigación, de los avances tecnológicos, de un mejor acceso a la financiación y de las ventajas de la cooperación en un espacio europeo de la cultura.

3.2. Programas específicos en el ámbito de la cultura

3.2.1. Contando con el marco jurídico apropiado, el artículo 151 del Tratado, entre 1996 y 1997 la Unión Europea puso en marcha tres programas específicos en el ámbito de la cultura: Kaleidoscopio⁽²⁾, destinado a fomentar la creación artística y promover el conocimiento y la difusión de la cultura de los pueblos de Europa en el sector del arte; Ariadna⁽³⁾, destinado a desarrollar la cooperación entre los Estados miembros en el sector del libro y de la lectura y promover un mayor conocimiento de las obras literarias y de la historia de los pueblos a través de la traducción; y Rafael⁽⁴⁾ que está destinado a fomentar la cooperación entre los Estados miembros en lo referente a patrimonio cultural con dimensión europea.

3.2.2. En febrero de 2000 se produjo la aprobación del primer programa marco comunitario europeo a favor de la cultura.⁽⁵⁾ Con este programa se simplifica la acción comunitaria concentrándola en un solo instrumento de financiación y gestión de la cooperación cultural. Esta cooperación entre los actores culturales contribuye al establecimiento de un espacio cultural europeo, al desarrollo de la creación artística y literaria, al conocimiento de la historia y la cultura europeas, a la difusión internacional de la cultura, a la revalorización del patrimonio de relevancia europea y al diálogo intercultural.

3.2.2.1. «Cultura 2000» pretende la creación de un espacio cultural común que esté caracterizado por la diversidad cultural y por la herencia cultural compartida de Europa. La participación en el programa se extiende a los países del Espacio Económico Europeo y a los países candidatos a la adhesión. El programa apoya aquellos proyectos artísticos y culturales que poseen una dimensión europea a nivel de su concepción, organización y realización. La mayoría de los proyectos incluyen una dimensión multimedia para la creación de páginas en internet y foros de discusión.

3.2.2.2. «Cultura 2000», establecido para el periodo 2000-2004, tiene prevista su prolongación a través de una nueva Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n° 508/2000/CE⁽⁶⁾. Con esta propuesta se pretende que el programa continúe en los mismos términos hasta el año 2006.

3.3. Programas comunitarios que inciden en el ámbito de la cultura

3.3.1. MEDIA, cuyas siglas en francés se corresponden con Medidas para Apoyar el Desarrollo de la Industria Audiovisual, pretende reducir las debilidades de las industrias europeas de contenidos audiovisuales y multimedia, caracterizadas por la

insuficiente circulación de obras europeas entre los diferentes países y el déficit crónico de inversión en desarrollo de proyectos, formación continua, distribución de las obras y promoción de las mismas. Estas carencias son más significativas si además se hacen comparaciones con las obras de origen norteamericano.

3.3.1.1. Por lo tanto, los programas MEDIA suponen un apoyo a la cultura, a través de actuaciones en favor de las industrias audiovisuales que producen este tipo de obras culturales. En concreto los programas MEDIA-formación⁽⁷⁾ y MEDIA Plus⁽⁸⁾, herederos de los programas MEDIA I y MEDIA II, están destinados a la formación de los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (MEDIA-formación) y a estimular el desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales (MEDIA Plus).

3.3.1.2. La Comisión ha realizado una consulta pública para proponer, en base a la misma y a los resultados de la evaluación de los programas en curso, una nueva generación de programas para la industria audiovisual europea.

3.3.2. Otros programas y acciones de la Unión Europea, no relacionados directamente con el apoyo a la cultura, contienen líneas de acción y sostienen proyectos que inciden en aspectos muy diversos de la cultura en general y del patrimonio cultural en particular.

3.3.2.1. En ese sentido, entre los programas más importantes y las actividades culturales en las que intervienen se encuentran los siguientes:

- a) V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, en el que algunos de los programas en él encuadrados desarrollan actuaciones a favor de la preservación del patrimonio cultural, y en particular el Programa Europeo de Investigación «Tecnologías de la Sociedad de la Información».
- b) Numerosos proyectos financiados por los programas de educación y formación de la Unión Europea Sócrates y Leonardo tienen por objeto el aprendizaje y el conocimiento de las artes y el establecimiento de asociaciones entre instituciones culturales y educativas, con el objetivo de conseguir que los europeos conozcan y aprecien las obras de arte y se formen en profesiones relacionadas con la cultura en sus múltiples facetas.
- c) El Fondo Social Europeo, en lo que respecta a la formación, incluye formación artística, como puede ser la restauración y conservación del patrimonio fotográfico en Italia. En este mismo contexto, debemos mencionar la iniciativa comunitaria EQUAL.
- d) El programa Juventud financia anualmente encuentros para jóvenes de 15 a 25 años. Algunos de estos encuentros se realizan en torno a actividades artísticas.

⁽²⁾ Decisión 719/1996/CE.

⁽³⁾ Decisión 2085/1997/CE.

⁽⁴⁾ Decisión 2228/1997/CE.

⁽⁵⁾ Decisión 508/2000/CE.

⁽⁶⁾ COM(2003) 0187.

⁽⁷⁾ Decisión 163/2001/CE.

⁽⁸⁾ Decisión 821/2000/CE.

- e) El Programa eContent, dentro del Plan de Acción eEuropa, desarrolla tecnologías de traducción automática que contribuyen a preservar la diversidad lingüística de las obras literarias que se realizan en Europa y apoya la producción de contenidos europeos digitales.
- f) La política regional de la Unión Europea también contribuye a financiar espacios de creación y difusión artística, tales como escuelas de música, salas de concierto, estudios de grabación, etc.
- g) Dentro del Programa MEDA (programa de cooperación con los países mediterráneos) Euromed Heritage es un programa regional de apoyo al desarrollo del legado cultural euromediterráneo. En él se inscribe Eumedis que es una iniciativa destinada a desarrollar los servicios digitales en los países mediterráneos, entre ellos los servicios de acceso multimedia al patrimonio cultural y al turismo.
- h) El Programa URB-AL apoya la cooperación entre ciudades de la Unión Europea y de América Latina en cuestiones relativas a la problemática urbana, incluida la conservación del patrimonio urbano. En el mismo sentido el programa ASIA-URB es el equivalente para Asia, y la conservación y revalorización del patrimonio también son objeto de cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico en el marco del Acuerdo de Cotonú.
- i) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia proyectos de restauración del patrimonio programados en el marco de los de desarrollo regional. Las iniciativas comunitarias: Urban para las zonas urbanas en crisis, e Interreg que fomenta la cooperación entre las regiones de la Unión Europea en diferentes ámbitos, como el desarrollo urbano, actúan apoyando proyectos de esas características.
- j) El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola apoya acciones de desarrollo de las zonas rurales. La iniciativa Leader contribuye también a la renovación y revalorización cultural de los edificios, yacimientos, mobiliario y materiales en dicho ámbito.
- k) Dentro del VI Programa Comunitario de Acción para el Medio Ambiente, el Programa LIFE III contribuye a la política medioambiental de la Unión, favoreciendo la revalorización y la gestión turística de entornos naturales y culturales.

3.3.3. A juicio del Comité, la secuencia de programas relacionada anteriormente refleja el creciente interés de las Instituciones comunitarias por favorecer y apoyar la cultura, pero también pone de manifiesto una dispersión de esfuerzos y actuaciones que, aunque de forma separada están consiguiendo indudables progresos, de forma coordinada quizás podrían sumar sinergias y ofrecer un mejor resultado y una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos relacionados con la cultura.

3.3.3.1. Varios de estos programas dependen de una sola Dirección General, sobre todo los más directamente relacionados con la cultura y la industria cultural del sector audiovisual, pero existen otras actuaciones en programas con diversa dependencia que deberían llevar a una reflexión sobre la conveniencia de una mayor coordinación entre los mismos.

4. INDUSTRIAS CULTURALES

4.1. ¿Qué entendemos por industrias culturales?

4.1.1. Desde el Comité no pretendemos dar una definición cerrada y limitativa de lo que entendemos por industrias culturales; ya que el objetivo que debe perseguir la misma, debe ser, la determinación de los sectores que deben ser incluidos dentro de las industrias culturales y de creación.

4.1.1.1. De hecho, el conceptuar a unos u otros sectores de actividad como industrias culturales depende de las fuentes consultadas. En ese entorno se pueden incluir actividades tan diversas como las artes escénicas con todas sus manifestaciones de interpretación teatral, musical, danza, etc.; las artes plásticas en cualquiera de sus manifestaciones de pintura, escultura, etc; la artesanía cultural; la edición de libros; la edición de música, los medios audiovisuales y el cine; los medios de comunicación; el patrimonio cultural sobre todo arquitectónico; las actividades de conservación y restauración de obras y del patrimonio cultural; e incluso el turismo, cuando su objeto es el acercamiento a un patrimonio cultural determinado bien sea urbano o rural, sin olvidar los museos, las bibliotecas y otros espacios de cultura.

4.1.2. Para la UNESCO, la creatividad, que es una parte importante de la identidad cultural de los seres humanos, se expresa de distintos modos. Reproducidas y multiplicadas mediante procedimientos industriales y difundidas mundialmente, las obras de la creatividad humana se convierten en productos de industrias culturales como la edición de libros, la edición musical de discos, la producción cinematográfica y videográfica y, más recientemente, la edición electrónica multimedia (?).

4.1.2.1. Efectivamente, esta definición de la UNESCO se aproxima con gran exactitud al concepto de industria cultural, a la que deberíamos añadir aquellos sectores que incluyen obras culturales no reproducibles en masa pero que atraen el interés, la contemplación directa o indirecta de las mismas, o el desplazamiento de los ciudadanos para disfrutar de ellas. De esta forma aparecen industrias que no necesitan reproducir una obra, sino que a través del turismo cultural aproximan a millones de ciudadanos al patrimonio cultural no reproducible.

4.1.2.2. Por ese motivo, y para hacer eficiente una política europea en el ámbito de la cultura y, como consecuencia de ello, de apoyo a las industrias culturales, desde el Comité apoyamos la clarificación conceptual que ha solicitado el Parlamento Europeo en su Resolución del 4 de septiembre de 2003, y aportamos nuestra aproximación a esa definición con los criterios recogidos en los puntos 4.1.2. y 4.1.2.1. del presente documento.

4.2. ¿Cómo podríamos agrupar las industrias culturales?

4.2.1. A efectos meramente didácticos y admitiendo cualquier otra forma de clasificación, las industrias culturales pueden ser agrupadas de la forma siguiente:

- Manifestaciones culturales, que incluyen las manifestaciones artísticas como el espectáculo teatral, la manifestación musical directa, la danza, y todas aquellas otras que contemplamos en vivo.

(?) http://www.unesco.org/culture/industries/html_sp/index_sp.shtml.

- Obras culturales y obras de arte como el patrimonio artístico y arquitectónico y el patrimonio mobiliario, y todas las importantes facetas de conservación y restauración que garantizan su perdurabilidad en el tiempo.
- Instituciones culturales como museos, galerías y bibliotecas.
- Industria cultural de productos editoriales, que incluiría la edición de libros, la edición fonográfica y la edición fotográfica, así como la cinematografía y la reproducción en video y DVD.
- Industria cultural de flujo, que incluye la radio y la televisión y los medios de comunicación en general.
- El sector multimedia, en el que se encuadran los nuevos soportes digitales y la información de tipo cultural en línea a través del acceso a internet por medio de la banda ancha.

4.2.2. Con estos parámetros nadie puede dudar de la importancia económica de los productos culturales y de las industrias que los soportan. La creciente importancia económica de los mismos hace de las industrias culturales una importante fuente de actividad económica y de progresiva creación de empleo. De esta forma y a juicio del Comité, las industrias culturales de la Unión Europea constituyen una importante fuente de aproximación al cumplimiento de los objetivos de Lisboa en cuanto a la consecución de empleo.

4.2.2.1. En una sociedad que cada vez valora más el ocio y las actividades relacionadas con el mismo, las industrias culturales facilitan conocimiento, entretenimiento y empleo, por lo que en buena lógica deben ser apoyadas por los poderes públicos estatales y comunitarios, favoreciendo su expansión y desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la transformación tecnológica.

4.2.2.2. Se necesitan medidas específicas destinadas a la cultura particular de los pueblos indígenas y las minorías, tanto para su práctica activa como para su consumo.

5. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, LA CULTURA Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES

5.1. El Comité Económico y Social Europeo, por su papel privilegiado como expresión de la sociedad civil organizada y de los interlocutores socioeconómicos, puede y debe aportar no solo una opinión que represente las inquietudes y aspiraciones de dichos interlocutores, sino también una visión desde el punto de vista de los usuarios de estas industrias culturales, proporcionando así una perspectiva enriquecedora e integradora al debate planteado.

5.2. A lo largo de los años el Comité se ha pronunciado en reiteradas ocasiones tanto en lo referente a la cultura en general como a las industrias culturales en particular. En este último sentido el Comité ha expresado su opinión sobre las industrias del sector audiovisual en relación con los diferentes dictámenes emitidos con motivo de la aprobación de las diferentes fases del Programa MEDIA.

5.3. En dichos dictámenes el Comité ha expresado de forma clara cuál es su posición tanto en relación con la identificación de problemas, retos y desafíos que afectan a las industrias audiovisuales, como en relación con la búsqueda de posibles vías de solución que podrían emprenderse para potenciar, favorecer y apoyar a las referidas industrias, en la perspectiva de promocionar el acceso y la difusión de la cultura europea en general y la cultura de los estados y regiones en particular.

5.4. Como recordatorio y a la vez reafirmación de aquellas opiniones, relacionamos dichos Dictámenes, que pueden y de hecho tienen total vigencia en la actualidad.

5.4.1. Dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la participación comunitaria en el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual ⁽¹⁰⁾

5.4.2. Dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/685/CEE relativa a la aplicación de un programa de fomento de la industria audiovisual europea (MEDIA) (1991-1995) ⁽¹¹⁾

5.4.3. Dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un Programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales y la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un Programa de estímulo al desarrollo y la distribución de obras audiovisuales europeas ⁽¹²⁾

5.4.3.1. En el apartado 3 de las observaciones generales, el Comité realizó un serio análisis de las deficiencias del sector, manifestadas por la Comisión en su Propuesta de Decisión, aportando una serie de reflexiones que mantienen toda su vigencia, por lo que las apoyamos nuevamente sin reservas.

5.4.3.2. Hoy en día asistimos, nuevamente, a la identificación y reiteración de las mismas dificultades expresadas años atrás y ante las que el Comité expresó su opinión. Entendemos que, sobre todo en el sector audiovisual, las medidas tomadas, las acciones emprendidas y los proyectos apoyados no han conseguido aún poner solución a los problemas estructurales que hace años se pusieron de manifiesto. Eso, a juicio del Comité, también representa un problema puesto que se evidencia que, a pesar de todo, las instituciones de la Unión Europea no han sido eficaces en su resolución.

5.4.4. Dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (MEDIA Formación) y la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo y la promoción de obras audiovisuales europeas (MEDIA Plus) ⁽¹³⁾

5.4.4.1. Si en la referencia al anterior Dictamen mencionábamos la reiteración en la identificación de los problemas sin resolver que afectaban y afectan al sector audiovisual, en los apartados 1.3 y 1.4. de este Dictamen se vuelven a poner de manifiesto una vez más en términos muy similares, añadiendo algunos otros desafíos detectados.

5.4.4.2. En el apartado 3.1., de las observaciones, el Comité apoya la propuesta de Decisión al tratarse de medidas complementarias que favorecen la difusión del patrimonio cultural común, si bien puntualizaba que al tratarse de la promoción de nuestra identidad cultural, debería resaltarse dicha circunstancia.

⁽¹⁰⁾ DO C 329 del 17.11.1999.

⁽¹¹⁾ DO C 148 del 30.5.1994.

⁽¹²⁾ DO C 256 del 2.10.1995.

⁽¹³⁾ DO C 168 del 16.6.2000.

5.4.4.3. Por último destacamos del referido Dictamen la observación expresada en el apartado 3.3. del mismo. Nos parece de tal acierto, que no debemos hablar de los problemas y soluciones de las industrias culturales, sin dejar sentada por anticipado dicha observación, cuya vigencia reiteramos en nuestro Dictamen exploratorio.

5.4.4.4. El Comité manifiesta lo siguiente: «El Comité lamenta que la propuesta no haya tenido en cuenta que la importancia de la industria audiovisual europea no radica únicamente en su dimensión empresarial sino también en su potencial como vehículo para promover nuestra cultura y nuestros valores democráticos». En definitiva el Comité plantea el reconocimiento de la dimensión cultural de la industria audiovisual.

5.4.5. El pasado 24 de septiembre de 2003, el Pleno del Comité aprobó un nuevo Dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n° 163/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales y la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 821/2000/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas. ⁽¹⁴⁾

5.4.5.1. En los apartados 2.1 y 2.2 del referido Dictamen el Comité considera que hubiera sido más conveniente que la Comisión hubiese creado las condiciones y adoptado las medidas necesarias para anticipar el debate y la presentación de los nuevos programas plurianuales, en lugar de limitarse a prolongar la vigencia de los actuales. Así mismo el Comité reitera, una vez más, su esperanza de que se tengan en cuenta las sugerencias y propuestas formuladas tanto en este Dictamen como en los anteriormente reseñados.

5.5. El Comité Económico y Social Europeo y el Programa Cultura 2000

5.5.1. El Comité lamenta no haber podido aportar sus observaciones al referido Programa, debido a la expresa limitación que realiza el apartado 5 del artículo 151 del Tratado de la CE. El referido artículo no prevé que el Comité sea consultado cuando se trate de poner en marcha medidas de fomento de la cultura, aunque gracias a las previsiones del artículo 157 sí debe ser consultado cuando se trata de medidas de apoyo a la industria en general y a las industrias culturales en particular.

5.5.2. Si el Comité representa a la sociedad civil organizada, no es comprensible la ausencia de la opinión del Comité cuando se debaten aspectos de la política cultural de la Unión, ya que el Comité considera que la cultura forma parte del modelo social europeo.

5.5.3. En abril de 2003 la Comisión publicó un documento de consulta pública denominado «Diseñar el futuro programa de cooperación cultural de la Unión Europea después de 2006» ⁽¹⁵⁾. Este documento pretende abrir el debate para futuras actuaciones después de Cultura 2000.

5.5.4. Con objeto de que sea conocida la opinión del Comité en este Programa, que directa o indirectamente afectará a los actores de la cultura, desde creadores hasta productores o editores, para terminar incidiendo en las industrias culturales, el Comité debería elaborar un dictamen de iniciativa que reflejara la opinión del mismo.

6. RETOS CULTURALES Y SOCIOECONÓMICOS QUE LAS INDUSTRIAS CULTURALES TIENEN QUE AFRONTAR EN EUROPA

6.1. *Necesidad de definir qué se entiende por industrias culturales e identificar los sectores de actividad que comprenden.*

6.1.1. A lo largo del presente documento, hemos ido constatando una serie de problemas, desafíos y retos a los que se enfrenta la industria cultural europea. La identificación de estos problemas proviene de los numerosos estudios y análisis realizados a lo largo de los años.

6.1.2. Como anteriormente hemos referido, dentro del concepto de industrias culturales caben muy diversos tipos de actividades productivas relacionadas con la cultura. Cada sector de actividad, dentro del marco de las industrias culturales, posee una problemática y unos intereses definidos, que hacen difícil simplificar problemas y soluciones que puedan afectar y valer al conjunto de las industrias culturales.

6.1.3. Por ello sería necesario determinar cuáles son las actividades que se encuadran dentro de las denominadas industrias culturales, para identificar los problemas específicos que afectan a cada sector de actividad y las posibles soluciones que de forma concreta se pueden aplicar a cada uno.

6.1.4. Desde el Comité, en el apartado 4 del presente Dictamen, aportamos nuestra opinión sobre lo que entendemos por industrias culturales y los sectores que las conforman. Al tratarse de sectores muy variados y con una problemática dispersa, consideramos que la visión del Comité debe ser general, abarcando una perspectiva horizontal sobre los grandes retos y desafíos que afectan a las industrias culturales en su conjunto o que inciden en más de uno de los sectores de actividad identificados en nuestro Dictamen.

6.2. *Desafíos derivados de la diversidad lingüística*

6.2.1. En todos los análisis que se han realizado, la diversidad lingüística de Europa aparece como una fortaleza y a la vez como una debilidad. Fortaleza porque enriquece en cuanto que representa una multiplicidad de formas de expresión que aportan cada una de ellas lo más positivo de la cultura de la que proceden. Debilidad porque al entenderlo, no desde el aspecto cultural sino del aspecto industrial, representa un factor de encarecimiento de la producción y un factor de entorpecimiento a la distribución. Esta debilidad es normal que se produzca en una Europa multilingüe; no obstante, el Comité considera que los poderes públicos de la Unión, de los Estados y de las regiones de Europa deben contribuir al fortalecimiento de esa diversidad, apoyando todas las actuaciones e investigaciones que tiendan a resolver dicha debilidad.

⁽¹⁴⁾ DO C 10 del 14.1.2004.

⁽¹⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/culture/eac/archive/consult_pub_en.html

6.3. Problemas específicos de las empresas del sector cultural

6.3.1. Al tratarse de un sector que comprende muy diversos tipos de industrias, las empresas que desarrollan su producción en este ámbito tienen problemas de muy diversa índole. Convendría elaborar una norma que permitiese recopilar de modo uniforme los datos estadísticos de la industria cultural a escala europea. Sobre la base de los datos recogidos se podría desarrollar un programa de acción común que tomase como referencia tanto los distintos sectores como las regiones y en el que se definiesen objetivos, estrategias y medidas.

6.3.2. Al igual que asistimos a una gran concentración de empresas editoriales, también contemplamos como el sector audiovisual continúa excesivamente atomizado como para poder hacer frente a su máximo competidor, la industria norteamericana. Tanto a lo largo del presente documento, como en los debates del grupo de estudio encargado de la elaboración del presente Dictamen, así como en la Resolución del Parlamento Europeo elaborada por la Eurodiputada Myrsini Zorba, se ponen de manifiesto unos elementos comunes que aparecen como principales retos a los que sigue enfrentándose la industria cultural y sobre todo la industria audiovisual. Estos elementos son fundamentalmente los siguientes:

- a) Falta de inversión con un déficit crónico de la misma y una incapacidad manifiesta para movilizar recursos financieros, lo cual provoca riesgos en la viabilidad comercial de las empresas.
- b) Baja inversión económica en la planificación y en la realización de los proyectos audiovisuales, lo cual hace disminuir la rentabilidad de las obras y reduce la capacidad de inversiones futuras.
- c) Insuficiente capitalización de las empresas, lo que debilita su estrategia industrial de desarrollo a escala internacional.
- d) Falta de apoyo reglamentario en aspectos como la fiscalidad, específicamente en lo referente al impuesto sobre el valor añadido, por ser tan diversa en cuanto a su aplicación a los diferentes productos culturales y en cuanto a la aplicación de la misma en los diferentes países.
- e) Falta de apoyo reglamentario para eliminar las trabas a la movilidad de los artistas y creadores. Sigue habiendo más trabas para los ciudadanos que para las mercancías, si por tales entendiéramos las obras culturales.
- f) Problemas relacionados con la distribución, que se caracteriza por su debilidad con respecto a la distribución norteamericana y por una escasa circulación transnacional de las obras, a lo que se une la dificultad para establecer catálogos de obras o listas de producciones disponibles para la distribución. Estos problemas afectan a las empresas relacionadas con productos audiovisuales y editoriales tanto escritos como fonográficos.
- g) Tamaño insuficiente del mercado, fundamentalmente derivado de la fragmentación y compartimentación de los mercados nacionales, así como de la diversidad lingüística entendida solamente desde un punto de vista industrial debido al factor de encarecimiento de la producción que representa y a la dificultad de distribución que conlleva. Esta fragmentación de los mercados nacionales o regionales debilita la circulación transnacional de los productos culturales en Europa.

h) Debilidad de las inversiones en la promoción y publicidad a nivel europeo e internacional.

- i) Creciente piratería y usurpación de la marca en el sector audiovisual y fonográfico, lo cual puede llevar a las empresas a una situación insostenible. El derecho a la propiedad intelectual debe primar sobre el derecho a reproducir una obra para uso particular. La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo del Comité Económico y Social Europeo ha elaborado un Dictamen⁽¹⁶⁾ sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos que tienden a asegurar el respeto de los derechos de la propiedad intelectual.

6.4. Retos relacionados con la globalización

6.4.1. A juicio del Comité uno de los principales problemas a los que se enfrentan las industrias culturales y en particular las industrias audiovisuales y fonográficas de la Unión Europea, proviene de la mano de la globalización del intercambio de productos culturales en el que nos movemos. La posición de la industria norteamericana es evidente, siendo enorme el excedente comercial de productos audiovisuales de los Estados Unidos en relación con la Unión Europea.

6.4.2. Para competir con esa industria hay que ser imaginativos y no restrictivos. Debemos reforzar la cooperación en Europa y propiciar un clima favorable al desarrollo de la industria europea, fomentando su expansión en la propia Europa y apoyando su exportación fuera de nuestras fronteras.

6.5. Problemas que debe afrontar la Unión Europea

6.5.1. El Comité considera que no podemos decir que exista una estrategia global dentro de la Unión Europea en esta materia. Si queremos apoyar a nuestra industria cultural tenemos que plantear una política cultural desde la Unión Europea, respetando por supuesto, el principio de subsidiariedad, coordinando las políticas nacionales en un objetivo común cultural que permita sostener una industria cultural europea competitiva.

6.5.1.1. El Comité entiende que es necesario plantear esa política a nivel de la Unión, estableciendo estrategias claras, fortaleciendo el Espacio Cultural Europeo y promocionando la cultura europea más allá de nuestras fronteras.

6.5.2. La política cultural es efectivamente una política transversal que debe interrelacionar las políticas comunitarias para conformar una sinergia que apoye de forma clara y precisa los esfuerzos que se llevan a cabo. Existe una notable dispersión de esfuerzos y actuaciones, en los diferentes programas que hemos relacionado en el presente documento, que de forma separada están consiguiendo indudables progresos, pero que de forma coordinada quizás podrían sumar sinergias y ofrecer un mejor resultado. La descentralización, provocada por la transversalidad que representa la política cultural, no debe afectar en ningún caso a la eficiencia que se debe demostrar en la consecución de los objetivos fijados.

⁽¹⁶⁾ COM(2003) 46 final.

6.5.3. Las industrias culturales de la Unión Europea pueden constituir una importante fuente de aproximación al cumplimiento de los objetivos de Lisboa en cuanto a la consecución de empleo.

6.5.3.1. La dotación presupuestaria para las actuaciones de apoyo a la cultura y por extensión a las industrias culturales es un problema que debe afrontar la Unión Europea. A nadie escapa que el presupuesto asignado a los diferentes programas directamente relacionados con la cultura y con las industrias audiovisuales, más las asignaciones a los proyectos enmarcados en las líneas de acción de otros programas que tienen relación con la cultura, son realmente escasos como para pretender un despegue del sector audiovisual en particular y de la industria cultural en general. Las Instituciones europeas deben analizar cuáles son los sectores productivos con mayor proyección y en los que se prevé la creación de más empleo, y en ese sentido apoyar de forma clara al sector industrial cultural que, a través de sus diferentes formas de expresión, cada vez ofrece mayores perspectivas de crecimiento.

7. CONTRIBUCIÓN QUE PUEDE APORTAR EUROPA PARA RESPONDER DE FORMA PERDURABLE A ESTOS RETOS

Sin reiterarnos en las opiniones ya manifestadas por el Comité a lo largo del presente documento y más concretamente en los apartados 5 y 6 del mismo, podemos hacer las siguientes reflexiones sobre la forma de afrontar algunos de los problemas que afectan a las industrias culturales.

7.1. Política cultural para la Unión Europea

7.1.1. El Comité entiende que una política cultural a nivel europeo debería tender a favorecer el acceso de los ciudadanos de la Unión al conocimiento de la identidad cultural que nos une, a la recuperación de los valores característicos de Europa y al conocimiento de la diversidad cultural de las diferentes regiones de Europa, para aprender a vivir en la diversidad.

7.1.2. En ese sentido el Comité comparte la opinión expresada en la Resolución del Parlamento Europeo del 4 de septiembre 2003, de que la cultura constituye un elemento esencial y unificador en la vida cotidiana y de la identidad de los ciudadanos de Europa.

7.1.3. Por lo tanto la existencia de una política cultural común para la Unión Europea no debería entenderse desde la perspectiva de la intromisión en las competencias regionales y/o estatales, sino como un elemento dinamizador de la propia cultura para promocionar lo que nos une.

7.2. Por un Espacio Cultural Europeo

7.2.1. El Comité comparte plenamente el contenido de la resolución de 5 de septiembre de 2001 del Parlamento Europeo que consideraba oportuno, para el futuro de la Unión, reforzar la dimensión cultural, tanto a nivel político como a nivel presupuestario, favoreciendo la cooperación entre los Estados miembros, a fin de permitir la instauración de un «Espacio Cultural Europeo».

7.2.2. La constitución de ese Espacio Cultural Europeo comporta una doble generación de riqueza. La riqueza cultural entendida por sí misma, y la riqueza económica y social que imprime a través de las industrias culturales.

7.2.3. La cooperación entre los diversos actores culturales contribuye al establecimiento del Espacio Cultural Europeo, al desarrollo de la creación artística y literaria, al conocimiento de

la historia y la cultura europeas, a la difusión interior e internacional de la cultura, a la revalorización del patrimonio de especial relevancia europea y al diálogo intercultural.

7.2.4. Por ello, desde el Comité proponemos tomar en consideración las siguientes iniciativas:

- Establecimiento de incentivos para la promoción de la creación artística y la aportación de instrumentos, que permitan a los creadores lograr que sus producciones lleguen a los ciudadanos.
- Respaldo a los intercambios de espectáculos en vivo y ampliación de los circuitos de los mismos más allá de las fronteras nacionales.
- Sistema de apoyo para que las producciones audiovisuales entren en la difusión vía internet, televisión por satélite y televisión temática.
- Conexión más estrecha de las industrias culturales con investigación y desarrollo tecnológico, para poder ofrecer productos y servicios innovadores con alto valor añadido.

7.3. Definición de industrias culturales

7.3.1. El Comité considera que no se puede hablar de industrias culturales sin haber previamente delimitado su campo de actuación, aunque este sea lo más extenso posible y sin necesidad de aplicar criterios restrictivos a la conceptualización, la cual puede mantener una lista no restrictiva.

7.3.2. La diversidad de sectores incluidos dentro del concepto «industrias culturales» nos sumerge en una problemática tan variada como los diferentes sectores a los que nos referimos. Con el objeto de poder determinar cuáles son los problemas y soluciones que pueden encontrarse para el conjunto de las industrias y para cada sector específico, es necesario, a juicio del Comité, definir qué entendemos por «industrias culturales» y relacionar los sectores de actividad creativa y productiva que los integran.

7.3.2.1. En ese sentido, el Comité aporta su colaboración a través de los criterios expresados en el apartado cuatro del presente Dictamen.

7.3.3. Desde esa perspectiva las medidas encaminadas al apoyo del sector cultural serán realizadas con una estrategia más integradora y globalizante, a pesar de la transversalidad que debe presidir una política cultural.

7.4. Apoyo a la industria cultural

7.4.1. En la perspectiva de la aplicación del artículo 157, la Unión Europea tiene la obligación con las industrias culturales, como con cualquier otro sector industrial, de crear un entorno favorable a su desarrollo para que puedan beneficiarse de los frutos de la investigación, de los avances tecnológicos, de un mejor acceso a la financiación y de las ventajas de la cooperación en un espacio europeo de la cultura.

7.4.1.1. Las industrias creativas no disfrutaban, generalmente, de un modelo de acceso a la financiación que sea efectivo para los requerimientos del sector. Habitualmente, los bancos y los servicios financieros consideran que las industrias creativas son empresas de alto riesgo.

7.4.1.2. Con un sistema de garantía de préstamos, una entidad financiera podría cubrir todo o parte del riesgo de la financiación otorgada a una industria creativa, en el caso de que la misma no pudiese reembolsarlo.

7.4.1.3. En ese sentido podría considerarse la creación de un apoyo comunitario a través del Banco Europeo de Inversiones, con la participación de la Comisión Europea, que fuera desarrollado a través de escogidos intermediarios financieros de los Estados miembros.

7.4.1.4. En este contexto debe mencionarse también la iniciativa de la Comisión para establecer un programa de acción comunitario para la promoción de los organismos activos a escala europea en el ámbito de la cultura.

7.4.2. Los retos derivados de los problemas que afectan a las empresas del sector cultural deben ser analizados en profundidad y abordados con la seguridad de su resolución, evitando la perpetuación de anomalías, tal y como sucede en el sector audiovisual, en el que se identifican una y otra vez los mismos problemas sin que se alcance una solución perdurable a los mismos.

7.4.3. La Comisión y los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los ciudadanos relacionados con las industrias creativas puedan disfrutar de los mismos derechos de movilidad que sus productos y obras, y de establecimiento conforme a las disposiciones del Tratado.

7.4.4. Dado que algunos de los problemas a los que deben hacer frente los operadores en estos sectores provienen de su falta de conocimientos y capacidad de gestión, o de dificultad en el acceso a los mismos, la Comisión y los Estados miembros deberían propiciar los medios necesarios para que las industrias creativas recibieran asistencia, información y formación, en la línea de la que se ofrece a las pequeñas y medianas empresas, pero con una oferta específica orientada a este tipo de industrias. En ese sentido se trataría de extender, a otros ámbitos, iniciativas del tipo de Media Desk.

7.5. Educación y sensibilización en la cultura

7.5.1. Las industrias culturales tienen, ante todo, necesidad de un público, de espectadores, de oyentes, de consumidores. Hace falta que los ciudadanos, y sobre todo los jóvenes, sean sensibilizados y sientan el gusto por las obras culturales. Por ello será necesario promover e intensificar las acciones relacionadas con la educación y la iniciación a la cultura sobre todo en las escuelas. De hecho es sobre todo en la familia y en la escuela donde puede transmitirse una actitud abierta hacia la cultura y la diversidad del patrimonio cultural europeo.

7.5.2. Los poderes públicos y la escuela tienen un importante papel que jugar en este campo. La televisión y la radio, medios de titularidad tanto pública como privada presentes en todos los hogares, deben incitar a la cultura difundiendo programas de educación cultural y de valorización del patrimonio cultural.

7.5.3. Convendría crear una plataforma a nivel europeo para fijar medidas comunes sobre la sensibilización e interconectar iniciativas nacionales.

7.6. Apoyo a los creadores y los artistas

7.6.1. La Comisión y los Estados miembros deben trabajar por la efectiva desaparición de las trabas y dificultades que aún puedan existir para la libre circulación de los artistas y creadores. Es tan necesario permitir la circulación de las mercancías culturales como la circulación de sus creadores, autores e intérpretes.

7.6.2. Por ello y con objeto de propiciar la solución de los múltiples problemas que afectan a creadores y artistas, compartimos la opinión expresada en la Resolución del Parlamento Europeo del 4 de septiembre de 2003 sobre la creación de un «estatuto del artista» que permita dar protección social a los artistas y creadores, favorecer su movilidad, y en el que se incluya de forma clara la legislación relativa a los derechos de propiedad intelectual.

7.6.3. Convendría apoyar también a las pequeñas empresas y microempresas en el desarrollo de sus actividades comerciales estableciendo a tal fin plataformas de cooperación y ofreciendo la formación continua correspondiente. Proporcionar apoyo con motivo de exposiciones, ferias, presentaciones y misiones económicas puede ayudar a estas empresas a ser operativas en mercados internacionales.

7.7. Industria cultural, libertad y pluralismo

7.7.1. «La cultura nos hace libres» es una expresión cuyo sentido conocen quienes viven en países con instituciones democráticas consolidadas.

7.7.2. Fortalecer la cultura y favorecer y promover el acceso libre de los ciudadanos a la misma es, por tanto, fundamental para garantizar el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información establecido en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7.7.3. Más allá de la dimensión económica y social, la importancia de la industria cultural europea radica, por tanto, también en su potencial como vehículo para promover los valores democráticos de Europa. Asimismo, mediante una actualización del marco jurídico, resulta, por tanto, fundamental garantizar la competencia y el pluralismo de la industria cultural con respecto a la progresiva globalización de los mercados, la creciente convergencia de los medios favorecida por la incorporación de las tecnologías digitales y la concentración progresiva de los grupos empresariales.

7.7.4. Por eso es preciso manifestar una vez más nuestro apoyo a todas las iniciativas y propuestas europeas dirigidas a defender el pluralismo de la información y de la cultura, así como a garantizar el control de cualquier concentración.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Aunque obtuvieron por lo menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas las siguientes enmiendas:

Nuevo punto 2.1.1.3.

«La noción de cultura varía según las personas, por lo que es difícil delimitar su definición. También son cultura los distintos tipos de eventos deportivos y todas las actividades que se llevan a cabo en toda Europa a través de asociaciones para la práctica de, por ejemplo, la música y la danza populares o la artesanía.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 16, Votos en contra: 37, Abstenciones: 7.

Nuevo punto 2.1.1.4

«En Europa tenemos el deber de preservar y desarrollar la cultura lapona, así como las culturas específicas de otros pueblos indígenas y minorías. En este sentido, la lengua tiene una importancia particular.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 21, Votos en contra: 44, Abstenciones: 9.

Nuevo punto 2.1.2.1

«La cultura no son sólo quienes la practican, sino quienes la consumen. El acceso a la cultura presenta hoy por hoy grandes desequilibrios, y se trata de un aspecto esencial de la política cultural. Todos los ciudadanos deben tener el derecho y la posibilidad de acceder a la cultura, en su ejercicio activo y como consumidores.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 30, Votos en contra: 36, Abstenciones: 4.

Nuevo punto 4.2.2.2

«En una Unión Europea con una diversidad cultural cada vez mayor, resulta especialmente importante proteger la cultura específica de los nuevos Estados miembros.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 26, Votos en contra: 31, Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388 CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra»

(COM(2003) 825 final — 2003/0317 (CNS))

(2004/C 108/15)

El 18 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 Europeo sobre la propuesta mencionada.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 405º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar al Sr. MALOSSE ponente general y ha aprobado por 40 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta y motivaciones

1.1 El Consejo Europeo de Viena de los días 11 y 12 de diciembre de 1998 recomendó, en el marco de la «Estrategia de Viena para Europa», el principio de permitir a los Estados miembros que lo desearan aplicar un tipo reducido del IVA, con carácter experimental, a los servicios de gran intensidad de mano de obra, con el fin de observar los efectos de tal reducción en la creación de empleo y la lucha contra la economía sumergida.

1.2 En aplicación de estas recomendaciones, el Consejo aprobó el 22 de octubre de 1999 una Directiva ad hoc (1999/85/CE). Nueve Estados miembros se acogieron a tal posibilidad: Bélgica, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Basándose en los informes de evaluación sobre el impacto de tales medidas, la Comisión Europea presentó el 23 de julio de 2003 una propuesta de directiva con vistas a la simplificación y racionalización de los tipos reducidos de IVA (1). En efecto, la Directiva actual de 1999 expiraba el 31 de diciembre de 2003.

1.3 Debido a numerosas divergencias, el Consejo no ha conseguido aprobar una nueva directiva. Cabe señalar que se trata de un ámbito en el que se requiere una decisión por unanimidad.

1.4 Por ello, y ante el riesgo de inseguridad jurídica que pudiese crearse en los Estados miembros que aplican los tipos reducidos, la Comisión, de acuerdo con el Consejo, ha propuesto una prórroga de la Directiva de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2005. La propuesta, pues, se limita a modificar la fecha límite de aplicación de la Directiva de 1999 sin ningún otro cambio. Por tanto, no se pronuncia sobre las propuestas de racionalización y simplificación formuladas por la Comisión ni sobre las solicitudes de los Estados miembros destinadas a modificar o añadir sectores beneficiarios de dichas medidas.

2. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

2.1 El CESE se ha pronunciado ya favorablemente sobre el principio de aplicar tipos reducidos de IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra (Dictamen de 26 de mayo de 1999 (2)). Así lo recordó en el Dictamen aprobado en el pleno del 30 de octubre de 2003 (ponente: Sr. BEDOSSA) sobre la propuesta modificada de la Comisión Europea encaminada a racionalizar y simplificar la Directiva de 1999.

2.2 El CESE hacía en dicho Dictamen una apreciación mucho más positiva que la Comisión sobre el impacto de las medidas en materia de creación de empleo y lucha contra el trabajo ilegal.

2.3 El CESE, por otra parte, hacía también una serie de sugerencias con miras a hacer extensivas las reducciones del IVA a nuevos sectores, como los servicios de restauración, mantenerlas para los de peluquería y pequeños servicios de reparación, así como incluir en la categoría 10 los edificios históricos, religiosos, y los del patrimonio cultural y arquitectural privado o profesional e industrial.

2.4 El CESE, por tanto, se pronuncia favorablemente sobre el principio de la prórroga del IVA reducido hasta el 31 de diciembre de 2005, al objeto de evitar las graves consecuencias que tendrían un vacío jurídico y la brusca suspensión de medidas cuyo impacto favorable ha podido demostrarse.

2.5 El CESE, no obstante, lamenta que el Consejo no haya podido ponerse de acuerdo sobre la propuesta de Directiva de la Comisión, destinada a racionalizar y simplificar el sistema. El Comité subraya al respecto que el principio de unanimidad en materia fiscal es un obstáculo objetivo.

(1) COM(2003) 397 final de 23.7.2003.

(2) DO C 20 de 22.7.1999.

2.6 Con el fin de evitar que surja de nuevo rápidamente una situación de vacío jurídico, y en consideración a la evaluación muy positiva del impacto de esta medida, el CESE pide encarecidamente a los Estados miembros que se pongan rápidamente de acuerdo sobre la propuesta de Directiva del 23 de julio de 2003 por la que se procede a la revisión global de los tipos reducidos de IVA, con vistas a su simplificación y racionalización (COM(2003) 397 final – CNS 2003/0169) y pide al Consejo que la apruebe cuanto antes integrando en ella las actividades mencionadas en el punto 2.3.

2.7 El CESE, por último, destaca el esfuerzo de información que sería necesario hacer sobre el interés de los tipos reducidos para los nuevos Estados miembros que formarán parte de la Unión el 1 de mayo de 2004. En efecto, varios de ellos tienen que luchar contra graves problemas de empleo y trabajo ilegal. El Comité pide también a la Comisión que proceda a una mejor evaluación del impacto de las reducciones del IVA, en colaboración con los Estados miembros y aquellos agentes económicos y sociales que se hallen en mejores condiciones de apreciarlas.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1673/2000 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras»

(COM(2003) 701 final — 2003/0275 (CNS))

(2004/C 108/16)

El 1 de diciembre 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 9 de diciembre de 2003, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó la preparación de los trabajos sobre este asunto a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a la Sra. SANTIAGO y ha aprobado por 31 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El 27 de julio de 2000, la organización común de mercados del lino y el cáñamo destinados a la producción de fibras fue modificada por el Reglamento (CE) nº 1673/2000, que entró en vigor el 1 de julio de 2001.

1.2 En el apartado 1 del artículo 15 de dicho reglamento se establece que la Comisión presentará, a más tardar el 31 de diciembre de 2003, un informe sobre las tendencias de la producción de lino y cáñamo destinados a la producción de fibras en los diferentes Estados miembros y sobre el impacto de la reforma en las salidas comerciales y la viabilidad del sector, así como sobre el nivel del porcentaje máximo de impurezas y agramizas aplicable a las fibras cortas de lino y a las fibras de cáñamo.

1.3 La Comisión considera que, aunque la información recopilada permite concluir que el régimen ha tenido efectos claramente positivos en el sector, los datos disponibles actualmente no permiten efectuar un análisis preciso de las tendencias de la producción en los Estados miembros ni de la adecuación del nivel de las CNG.

1.4 En estas circunstancias, la Comisión no considera conveniente introducir modificaciones en el funcionamiento del actual sistema de ayuda antes de que se efectúe un análisis más completo de la evolución del sector, en el marco del informe previsto para 2005.

1.5 La propuesta de la Comisión implica que se prorrogará hasta 2005/2006 la posibilidad que tienen actualmente los Estados miembros de establecer una excepción al límite de 7,5 % de impurezas y agramizas y conceder igualmente la ayuda para las fibras cortas de lino y las fibras de cáñamo que contengan un porcentaje de impurezas y agramizas inferior a 15 % y al 25 %, respectivamente.

1.6 La Comisión considera que el mantenimiento del actual sistema de ayudas y la prórroga por dos años más de esta posibilidad de excepción debería contribuir de manera importante a consolidar la tendencia positiva registrada en el sector.

1.7 En lo que respecta a los países que formarán parte de la Unión Europea con la nueva ampliación y que son productores de fibras de lino y de cáñamo, la propuesta permitirá una mejor adaptación a las transformaciones que está experimentando este sector.

2. Observaciones

2.1 El Comité aprueba esta propuesta y se congratula de que la Comisión tenga en cuenta que la transición brusca al nuevo sistema de ayuda única por explotación tendría un efecto retardador en la evolución positiva que está experimentando este sector. Esta posición concuerda con la opinión ya expresada por el CESE en dictámenes anteriores.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales)»

(COM(2003) 356 final — 2003/0134 (COD))

(2004/C 108/17)

El 25 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 el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 405 Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor, 8 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1 Introducción

1.1. En el Libro verde sobre protección de los consumidores en la Unión Europea ⁽¹⁾, la Comisión indicó la conveniencia de reformar la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores, haciendo una referencia a una directiva marco que contuviera un deber de carácter general en relación con las prácticas comerciales desleales, como posible base para la reforma.

1.2. El Comité se pronunció al respecto ⁽²⁾, manifestándose a favor de una directiva marco y estando de acuerdo «en que una cláusula general con una norma legal constituye un instrumento flexible y adecuado para regir las prácticas comerciales en un área muy dinámica en continuo desarrollo y sometida a cambios constantemente» ⁽³⁾.

1.3. En la Comunicación de seguimiento del Libro Verde ⁽⁴⁾ se publicó información sobre los resultados de la consulta y un esbozo de cómo podría estructurarse la directiva marco que armonizase la relación entre competencia desleal, protección de los consumidores y la función de los códigos de conducta.

1.4. Casi de forma simultánea en el tiempo, la Comisión aprobó una «Comunicación sobre las promociones de ventas en el mercado interior» y una «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las promociones de ventas en el mercado interior» ⁽⁵⁾, sobre las que se pronunció el Comité ⁽⁶⁾, recomendando a la Comisión que revisase la propuesta, para salvaguardar la coherencia de las diversas políticas comunitarias, especialmente, a tenor del debate público del Libro Verde sobre la protección de los consumidores.

2. Contenido de la Propuesta de Directiva

2.1. La propuesta define las condiciones que determinan si una práctica comercial es desleal, no imponiendo ninguna obli-

gación positiva que los comerciantes hayan de observar para demostrar que sus prácticas son leales.

2.2. Contiene una «cláusula del mercado interior», que establece que los comerciantes han de cumplir sólo los requisitos del país de origen e impide que otros Estados miembros impongan requisitos adicionales a los comerciantes que ya cumplen los del país de origen(es decir, reconocimiento mutuo).

2.3. Armoniza plenamente los requisitos de la Unión Europea relativos a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores y proporciona a éstos —según la Comisión— un nivel suficientemente elevado de protección.

2.3.1. Esta aproximación se refiere a las prácticas comerciales desleales que perjudican los intereses económicos de los consumidores, por lo que los aspectos relativos a la salud y la seguridad de los productos quedan fuera de su ámbito de aplicación, salvo las afirmaciones engañosas relacionadas con la salud que se evaluarán en el marco de las disposiciones sobre prácticas comerciales engañosas.

2.3.2. La Propuesta de Directiva prevé su aplicación cuando no existan disposiciones específicas en la legislación sectorial que regulen las prácticas comerciales desleales. Cuando sí existan tales disposiciones específicas, tendrán prioridad sobre la Directiva marco.

2.4. Contiene una prohibición general que reemplazará a las actuales cláusulas generales y principios divergentes de los Estados miembros y pretende definir un marco común a escala de la Unión Europea.

⁽¹⁾ COM(2001) 531 final.

⁽²⁾ DO C 125 del 27.5.2002.

⁽³⁾ Nota 2.

⁽⁴⁾ COM(2002) 289 final.

⁽⁵⁾ COM(2001) 546 final.

⁽⁶⁾ DO C 221 del 17.9.2002. COM(2001) 546 final. Dictamen CESE 689/2002, Ponente Sr. DIMITRIADIS.

2.4.1. La prohibición general abarca las prácticas comerciales desleales. Establece tres condiciones para determinar si una práctica es desleal. El demandante tendrá que demostrar que se cumplen las tres condiciones para que una práctica se considere desleal:

- la práctica debe ser contraria a los requisitos de diligencia profesional,
- el consumidor de referencia que se ha de considerar en la evaluación del impacto de la práctica es el consumidor «medio»,
- la práctica en cuestión debe distorsionar, o poder distorsionar, de manera sustancial el comportamiento económico de los consumidores.

2.5. Establece como consumidor de referencia al «consumidor medio», según lo ha definido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en vez de al consumidor vulnerable o atípico. Los parámetros establecidos por el TJCE del consumidor «normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz». Si bien esta definición se modula para garantizar que, cuando el objetivo sea un grupo específico de consumidores, se tomen en cuenta las características del miembro medio de ese grupo al evaluar el impacto de la práctica en cuestión.

2.6. Recoge dos tipos fundamentales de prácticas comerciales desleales: las prácticas «engañosas» y las prácticas «agresivas». Estas disposiciones aplican los mismos elementos contenidos en la «prohibición general», pero funcionan independientemente de ella.

2.6.1. Esto significa que una práctica que sea engañosa o agresiva, según las disposiciones correspondientes, es automáticamente desleal; si la práctica en cuestión no es engañosa ni agresiva, la prohibición general determinará si es desleal.

2.6.2. Una práctica comercial puede inducir a error ya sea mediante acción u omisión, y esta división se refleja en la estructura de los artículos.

2.6.3. En cuanto a las prácticas comerciales posventa leales o desleales, la propuesta no contiene tales definiciones, pero, en cambio, aplica los mismos principios de lealtad a las prácticas comerciales antes y después del momento de la venta.

2.6.4. Se reconoce que los códigos de conducta tienen un carácter esencialmente voluntario y se establecen criterios para indicar cuándo podría esperarse razonablemente que el comportamiento del comerciante en relación con el código influenciara la decisión del consumidor.

2.6.5. Describe como una práctica comercial puede ser agresiva, de tres maneras diferentes: acoso, coacción e influencia indebida.

2.7. Incorpora las disposiciones sobre las relaciones de las empresas con los consumidores, establecidas en la Directiva sobre publicidad engañosa, y limita el ámbito de aplicación de la Directiva existente a la publicidad de empresa a empresa y a la publicidad comparativa que pueda perjudicar a un competidor, pero sin que haya perjuicio para el consumidor.

2.8. En un anexo de la Directiva se recoge una breve lista negra de prácticas comerciales. Se trata de prácticas que serán, en toda circunstancia, desleales, por lo que estarán prohibidas en todos los Estados miembros. Se impone, así, una prohibición «*ex ante*» de esas prácticas concretas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE coincide con la Comisión en el objetivo de proporcionar un alto grado de protección a los consumidores y hacer posible el funcionamiento del mercado interior. Cabe reconocer, no solo la oportunidad de su presentación, sino el esfuerzo realizado en el debate público impulsado por la Comisión y la evaluación «*ex ante*» formalizada antes de la presentación de la propuesta. El CESE espera que, en futuras propuestas relativas a la protección de los consumidores, se actúe de la misma forma.

3.1.1. El CESE ya ha valorado positivamente el nuevo enfoque de la Comisión para establecer una legislación marco general apoyada en códigos. El Comité coincide en que es necesario evitar una regulación excesivamente meticulosa, que no redunde ni en interés de los consumidores ni de las empresas, e introducir gradualmente el máximo nivel posible de armonización en el ámbito legislativo de protección de los consumidores recurriendo a los medios más adecuados. (7)

3.1.2. El CESE valora especialmente que la propuesta contemple que las Directivas específicas prevalecerán sobre la Directiva marco en supuestos de divergencia entre ambas.

3.1.3. Igualmente considera importante que la protección frente a las prácticas comerciales desleales abarque las prácticas comerciales, antes y después del momento de la venta, y/o prestación del servicio.

3.1.4. El CESE ya se pronunció (8) a favor del establecimiento de códigos de conducta que las empresas suscriban voluntariamente, siempre que sean de buena calidad, se concentren en la definición de buenas prácticas y lleven a cabo un seguimiento los poderes públicos y las organizaciones (empresas, consumidores, otros) que los nombraron. Por ello, se acoge favorablemente que la propuesta contemple la posibilidad de aplicar sanciones legales contra el incumplimiento de las decisiones de los órganos de aplicación y control de esos Códigos de Conducta.

(7) DO C 95 del 23.04.2003.

(8) Nota 7.

3.1.5. El Comité recomienda que la Comisión refuerce en la propuesta la protección de los consumidores frente a las nuevas tecnologías, y especialmente su utilización por parte de los grupos más vulnerables (especialmente, los niños), a fin de complementar el marco jurídico iniciado con la aprobación de la Directiva sobre comercio electrónico.⁽⁹⁾

3.2. No obstante lo anterior, la propuesta de Directiva, en principio, suscita una serie de interrogantes sobre varios aspectos.

3.3. Observaciones específicas

La armonización mínima

3.3.1. El Tratado CE impone a la Comisión una «obligación de resultado» respecto a la presentación de sus propuestas relativas a la armonización de las legislaciones, a fin de que las mismas contengan un «elevado nivel de protección de los consumidores». Sin embargo, la presente propuesta hace un claro hincapié en establecer «normas uniformes» y aclara «ciertos conceptos jurídicos a escala comunitaria en la medida necesaria para el adecuado funcionamiento del mercado interior y el cumplimiento del requisito de seguridad jurídica» (Considerando nº 4 de la propuesta).

3.3.2. El CESE teme que la propuesta comporte un descenso en el nivel de protección de los consumidores en los Estados miembros, y considera que resultará difícil de explicar a los ciudadanos que la Unión Europea pueda rebajar el nivel de protección existente.⁽¹⁰⁾ Por ello, considera deseable insertar en la propuesta una cláusula «standstill» que garantice que no existirá un retroceso en los niveles de protección actuales.

3.3.3. El CESE ya se pronunció a favor de una armonización máxima, considerando que la protección en la línea marcada por el artículo 153 tendría que ser del más alto nivel.⁽¹¹⁾

3.3.4. Posiblemente, debe avanzarse más, en el futuro, en los trabajos relativos a una armonización del derecho contractual en la línea ya iniciada en la última Comunicación de la Comisión.⁽¹²⁾

3.4. Ámbito de aplicación

3.4.1. La propuesta de Directiva crea un nuevo régimen jurídico de la publicidad engañosa en relación con los consumidores, sin sustituir el anterior régimen, que, con algunas modificaciones, se mantendría en relación con los empresarios. La regulación de la publicidad comparativa se excluye de esta propuesta de Directiva de protección de los consumidores y quedaría recogida, con los cambios propuestos, en el contexto de la actual Directiva 1984/450/CEE, modificada por la Directiva 1997/55/CE referida a la publicidad engañosa en relación con los empresarios. Además, y en sentido contrario al establecido en la propuesta examinada, permitiría a los Estados miembros que mantengan o adopten disposiciones tendentes a asegurar una protección más amplia, en materia de publicidad engañosa, de los comerciantes y los competidores.

⁽⁹⁾ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior.

⁽¹⁰⁾ Nota 7.

⁽¹¹⁾ Nota 2.

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 final.

3.4.1.1. EL CESE considera que el establecimiento simultáneo de dos regímenes jurídicos diferenciados para regular la misma materia, publicidad engañosa, según sea el agente económico afectado (empresarios o consumidores), puede complicar notablemente el marco normativo vigente y su aplicación puede introducir incoherencias y diferencias en su tratamiento y regulación; todo ello va en contra del principio de simplificación normativa y puede provocar una falta de seguridad jurídica.

3.4.1.2. El CESE considera que sería mejor una única regulación de la publicidad engañosa, ya sea mediante esta propuesta que derogase la Directiva vigente, ya sea modificando la Directiva vigente con la aprobación de esta propuesta. El objetivo normativo debería centrarse en ordenar el mercado interior y el fortalecimiento de la protección de los consumidores a través de una regulación objetiva que se ocupe de los «hechos» —la publicidad engañosa— dando protección simultánea a todos los afectados, en lugar de establecer dos regulaciones que puedan resultar divergentes en sus contenidos y mecanismos de defensa en función de sus ámbitos de protección subjetiva (demanda u oferta).

3.4.2. En el supuesto de que la Comisión no tenga la intención de ampliar sustancialmente el ámbito de aplicación de la Directiva en el sentido señalado, ésta deberá, al menos inicialmente, prever la aplicación, por analogía («reflex-application»), con carácter obligatorio, en aquellos casos en que una práctica comercial que puede ser considerada como desleal en la relación entre «consumidor-empresa» forme parte de una relación contractual entre empresas en una fase anterior de la cadena de distribución.

3.4.3. La disposición en virtud de la cual el Estado de establecimiento deberá velar por el cumplimiento de las normas, plantea problemas de orden práctico en relación con las actividades transfronterizas de una empresa. El Comité pide a la Comisión que introduzca las modificaciones correspondientes para la aplicación de esta disposición.

3.5. Base jurídica

3.5.1. La propuesta tiene como fundamento jurídico el artículo 95 del TCE, que versa sobre la aproximación de legislaciones que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, para garantizar un alto nivel de protección y contribuir a proteger los intereses económicos de los consumidores, está el artículo 153 del Tratado CE. El CESE sería partidario de fundamentar la propuesta en este último precepto⁽¹³⁾ o, en su caso, en una base jurídica conjunta de ambos artículos.

3.6. Concepto de «consumidor medio»

3.6.1. En la propuesta, la Comisión utiliza el concepto de «consumidor medio», según lo ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, como el «consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz».

⁽¹³⁾ Nota 2.

3.6.2. El CESE teme que la utilización de dicho parámetro interpretativo comporte que la política de protección de los consumidores pierda su carácter tuitivo y, sin perjuicio de la atención especial que presta la propuesta a los «grupos más vulnerables», puedan quedar desprotegidos los consumidores menos informados o los que tengan un nivel de educación más bajo. No debe olvidarse la situación de desigualdad material existente entre las partes, en las relaciones entre consumidores y empresas.

3.6.3. El perfil de exigencia del consumidor medio que establece la propuesta de Directiva supone un procedimiento de decisión «informado». En algunos Estados miembros, con arreglo a la jurisprudencia dominante, las declaraciones de tipo publicitario no incluyen contenidos negativos o perjudiciales sobre el propio producto / servicio. Pero sólo con este conocimiento pueden producirse decisiones de consumidores informados. El Comité considera necesaria una solución clara y viable.

3.7. *Las prácticas comerciales desleales*

3.7.1. EL CESE ya manifestó que está de acuerdo en que una cláusula general con una norma legal constituye un instrumento flexible y adecuado para regir las prácticas comerciales en un área muy dinámica en continuo desarrollo y sometidas a cambios constantes ⁽¹⁴⁾.

3.7.2. La propuesta contiene un enfoque «negativo» de práctica comercial y un anexo de algunas conductas. Sin embargo, el CESE considera que se debería adoptar un enfoque «positivo» de práctica comercial desleal, más acorde con las modernas legislaciones sobre la materia. Una cláusula comercial con este enfoque podría asegurar su adaptación a las cambiantes circunstancias del mercado y de las conductas concurrenciales y permitiría, especialmente, someter los comportamientos inapropiados al control de deslealtad.

3.8. *Claridad conceptual de la propuesta*

3.8.1. Toda norma jurídica debe aportar seguridad y certeza jurídica. La propuesta aporta conceptos desconocidos en muchas legislaciones de los Estados miembros, por ejemplo, el de «diligencia profesional», que, según la Comisión, comprende el de «buena fe» y, además, el de «competencia profesional». El CESE es partidario de que la Comisión explique en la exposición de motivos de la propuesta, de forma clara, el contenido de dicho concepto para que los operadores jurídicos, económicos y sociales puedan comprender de forma exacta el alcance de la propuesta.

3.9. *Coherencia con el resto del ordenamiento comunitario*

3.9.1. El CESE teme que la adopción de la Directiva no incremente la transparencia en las relaciones «consumidor-empresa» y que no guarde la debida coherencia con el resto del ordenamiento comunitario. Especialmente, espera que resulten infundados los temores respecto a una eventual colisión con lo previsto en la Propuesta de Reglamento relativo a las promociones de ventas en el mercado interior ⁽¹⁵⁾, y que ambos textos sean complementarios entre sí. El Comité pide a la Comisión que, antes de entrar en vigor la Directiva, proporcione aclaraciones suplementarias sobre la relación entre la Directiva examinada y las directivas sectoriales existentes y otros ámbitos jurídicos (por ejemplo, derecho contractual).

3.9.2. Determinados conceptos de la propuesta deberían verificarse en las diferentes versiones lingüísticas, especialmente, los relativos a las «prácticas comerciales agresivas», ya que la utilización de términos tales como «coacción» o «amenaza» no resulta especialmente apropiada al incluirlos en un texto de derecho privado, pues hace referencia a términos cuyas conductas resultan tipificadas como delito en muchos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

3.10. *Soluciones extrajudiciales*

3.10.1. Como complemento de los Códigos de Conducta, la propuesta debería contemplar la posibilidad de adopción de medidas de solución extrajudicial de conflictos, para que los consumidores y las empresas pudieran dirimir ante órganos de esta índole las controversias sobre las prácticas comerciales desleales, de una forma ágil y rápida. Todo ello sin merma del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva ante los tribunales. Dichos órganos, en todo caso, deberían cumplir los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación contemplados en la Recomendación de la Comisión 98/257/CE ⁽¹⁶⁾.

3.10.2. La propuesta contempla medidas de ejecución que los Estados miembros deben aplicar para la efectividad de la Directiva marco, tales como la adopción de medidas cautelares o la posibilidad de exigir que el comerciante pruebe las declaraciones relativas a los productos y servicios. El CESE estima que deberían contemplarse otras que la propuesta regula como facultativas y que reforzarían la aplicación de la Directiva marco, como podría ser la publicación, con arreglo al criterio prudencial del juez, en los medios de comunicación social, de las decisiones judiciales que obliguen a cesar las prácticas comerciales desleales.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁴⁾ Nota 2.

⁽¹⁵⁾ Nota 6.

⁽¹⁶⁾ Recomendación de la Comisión relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo. DO C, L 115, de 17.04.98.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Aunque obtuvieron por lo menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas las siguientes enmiendas:

Punto 3.6

Suprímase los puntos 3.6.1 y 3.6.2.

Resultado de la votación:

Votos a favor 24, Votos en contra 55, Abstenciones 3.

Punto 3.7.2

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor 24, Votos en contra 59, Abstenciones 4.

El texto siguiente del Dictamen de la Sección fue rechazado en beneficio de una enmienda, pero obtuvo por lo menos un cuarto de los votos:

3.3.1 El Tratado CE impone a la Comisión una «obligación de resultado» respecto a la presentación de sus propuestas relativas a la armonización de las legislaciones, a fin de que las mismas contengan un «elevado nivel de protección de los consumidores». Esta propuesta establece un equilibrio adecuado entre los dos objetivos importantes consistentes en mejorar el funcionamiento del mercado interior y garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores.

Resultado de la votación:

Votos a favor 28, Votos en contra 53, Abstenciones 5.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (“Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores”)»

(COM(2003) 443 final — 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

El 1 de agosto 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 el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea ⁽¹⁾ señaló la necesidad de establecer un marco jurídico para la cooperación entre las autoridades públicas encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores.

1.2 En la Comunicación de seguimiento del Libro Verde ⁽²⁾, la Comisión se comprometió a presentar una propuesta de instrumento jurídico de este tipo.

1.3 En la reciente Estrategia para el mercado interior 2003-2006 ⁽³⁾, se indicaba que era necesaria una mejor ejecución para garantizar la confianza de los consumidores en el mercado interior y se consideraba que tal propuesta constituía una prioridad.

1.4 Cada Estado miembro ha establecido un sistema de aplicación adaptado a sus propias leyes e instituciones. Estos sistemas se han creado para hacer frente a infracciones puramente internas y no están, por tanto, plenamente adaptados a los desafíos del mercado interior. Las autoridades nacionales no son competentes para investigar las infracciones que salen de su jurisdicción.

1.5 El resultado es un sistema de aplicación de la legislación del mercado interior no suficientemente adaptado para satisfacer las necesidades del mismo y que, por ahora, es incapaz de responder al desafío planteado por las prácticas desleales de los operadores económicos que intentan, en particular, aprovechar las oportunidades ofrecidas por Internet.

1.6 La Comisión considera indispensable una aplicación coherente y eficaz de las diferentes normativas nacionales en materia de defensa de los consumidores para asegurar el buen funcionamiento del mercado interior, eliminar las distorsiones de la competencia y garantizar la protección de los consumidores.

2. La propuesta de Reglamento

2.1 Los fines generales del Reglamento son garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y una protección eficaz de los consumidores en dicho mercado.

2.1.1 El Reglamento propuesto prevé dos objetivos específicos para alcanzar ambos fines:

- prever la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación en casos de infracciones intracomunitarias que desestabilizan el mercado interior. Este objetivo está destinado a garantizar que las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación puedan cooperar eficaz y efectivamente con sus homólogos de otros Estados miembros;
- contribuir a mejorar la calidad y la coherencia de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores, y a controlar la protección de los intereses económicos de los consumidores. Este objetivo reconoce que la UE puede contribuir a mejorar las normas de ejecución mediante proyectos comunes y el intercambio de buenas prácticas relativas a una amplia gama de actividades de información, educación y representación. Reconoce también la contribución de la UE al control del funcionamiento del mercado interior.

2.2 Tales fines y objetivos han determinado la elección de la base y el instrumento jurídico. La Comisión ha optado por la base jurídica del artículo 95 del Tratado.

2.3 El ámbito de aplicación del Reglamento se limita a las infracciones intracomunitarias de la legislación de la UE que protege los intereses de los consumidores. El ámbito de aplicación del Reglamento se ampliará cuando entre en vigor la Directiva marco que prohíbe las prácticas comerciales desleales.

⁽¹⁾ COM(2001) 531 final.

⁽²⁾ COM(2002) 289 final.

⁽³⁾ COM(2003) 238 final.

2.4 El Reglamento propuesto se centra en las autoridades competentes, cuya designación se deja a los Estados miembros. La propuesta prevé también la designación, por cada Estado miembro, de una única oficina de enlace para garantizar una buena coordinación entre las autoridades competentes designadas en cada Estado miembro.

2.4.1 Las autoridades competentes se definen como autoridades públicas que tienen responsabilidades específicas en materia de aplicación de la legislación relativa a la protección de los consumidores. La propuesta garantiza también que sólo podrán ser designadas como autoridades competentes las autoridades dotadas de un mínimo de competencias comunes en materia de investigación y aplicación.

2.4.2 La propuesta no cambia ni disminuye de ningún modo el papel desempeñado por las organizaciones de consumidores en la aplicación de la legislación, especialmente en lo que concierne al ejercicio de acciones de cesación transfronterizas.

2.4.3 El Reglamento propuesto establece una red de autoridades competentes y un marco para la asistencia mutua que completa los dispositivos ya existentes en los Estados miembros o que existen a nivel sectorial en la Comunidad. La red propuesta está concebida para ofrecer una solución en materia de aplicación de la legislación a fin de ocuparse prioritariamente de las más graves prácticas deshonestas de alcance transfronterizo, en particular los que intentan aprovechar las libertades del mercado interior para perjudicar a los consumidores.

La designación de las autoridades competentes se deja a los Estados miembros, a fin de tener en cuenta las disposiciones constitucionales por las que se rige la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores. Los Estados miembros que no disponen actualmente de autoridades públicas competentes en la materia no deben establecer necesariamente nuevas autoridades públicas, ya que las responsabilidades limitadas de la propuesta de Reglamento se pueden atribuir a las autoridades públicas ya existentes.

2.5 La eficacia de la red de aplicación establecida en la propuesta depende de los derechos y obligaciones recíprocos de asistencia mutua.

2.5.1 La base de la asistencia mutua es el intercambio de información entre las autoridades competentes con total libertad y confidencialidad. La propuesta establece un sistema

de intercambio previo solicitud y, lo que es igual de importante, un intercambio espontáneo.

2.5.2 Si la información intercambiada confirma la existencia de una infracción intracomunitaria, la propuesta exige que las autoridades competentes intervengan para poner inmediatamente término a la infracción.

2.5.3 El principio general es que las autoridades competentes pueden actuar contra los profesionales dependientes de su jurisdicción, independientemente del lugar en que se encuentren los consumidores afectados.

2.5.4 También se contempla la posibilidad de intercambiar información con autoridades competentes de terceros países en el marco de acuerdos bilaterales.

2.6 El papel de la Comunidad se limita a apoyar las medidas que elevan el nivel general de aplicación de la legislación y refuerzan la capacidad de los consumidores para hacer valer sus derechos, desempeñando un papel de fomento de los intercambios de buenas prácticas y de coordinación de los esfuerzos nacionales para evitar duplicaciones y el desperdicio de recursos.

2.7 La propuesta prevé la remisión de estadísticas de todas las denuncias y la creación de bases de datos actualizada para ser consultada por las autoridades; la coordinación de las actividades de aplicación de la legislación y la cooperación administrativa.

2.8 Se pretende crear un Comité consultivo, que asistirá a la Comisión en la aplicación de los procedimientos prácticos para el funcionamiento del Reglamento. Este Comité estará compuesto, en particular, por representantes de las autoridades competentes.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité comparte los objetivos y los fines de la propuesta de la Comisión. A tal efecto, en anteriores Dictámenes⁽⁴⁾, ha instado a la Comisión a que cumpla su compromiso de dar prioridad a la aplicación efectiva de la legislación existente y a la cooperación entre los órganos encargados de su aplicación, como primer paso para mejorar los actuales niveles de protección transfronteriza del consumidor. En todo caso, la propuesta no excluye el ejercicio de acciones civiles para la aplicación de la legislación.

⁽⁴⁾ Dictamen relativo al «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea». Ponente Sra. AVISON, DO C 125 de 27.5.2002 y Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006». DO C 95 de 23.4.2003.

3.2 La base jurídica que figura en el texto de la propuesta es el artículo 95 CE. No obstante, dicho artículo se limita a establecer una previsión relativa a la armonización de legislaciones que tengan como objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Dada la finalidad que contempla la propuesta de la Comisión, y especialmente la de establecer un sistema eficaz para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores, el CESE lamenta que no se utilice el artículo 153 como base jurídica y pide a la Comisión que reflexione acerca de la manera de asegurar una mayor utilización del mismo.

3.2.1 El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de crear, al menos, una autoridad competente en cada Estado miembro y en la naturaleza pública de esta autoridad, por las razones siguientes:

- solo este tipo de autoridades pueden ostentar los poderes de investigación indispensables para impedir la comisión de infracciones transfronterizas,
- son las que mejor pueden asegurar la confidencialidad y el buen desarrollo de estas investigaciones, y
- son las únicas que pueden asegurar que todos los consumidores resulten protegidos,
- facilita el intercambio de información y coadyuva a la cesación de las infracciones transfronterizas.

3.2.2 A juicio del CESE la Comisión debería desempeñar un papel más activo y debería participar en las reuniones de coordinación.

3.2.3 Dado que la propuesta no contempla ninguna medida específica para solucionar las controversias que puedan surgir entre los Estados miembros a la hora de prestarse la asistencia prevista, la Comisión debería asumir un papel mediador que permita proporcionar las soluciones administrativas necesarias para galvanizar dicha asistencia. Máxime porque la propuesta se aplicará en el nuevo escenario de la ampliación que, presumiblemente, agravará los problemas de cumplimiento del mandato del artículo 10 del Tratado CE al tratarse en su mayoría de culturas administrativas que no están suficientemente familiarizadas con este tipo de prácticas.

3.2.4 La propuesta adolece de falta de claridad cuando aborda las condiciones de abono de cualquier gasto o pérdida habidos como consecuencia de medidas declaradas «infundadas» por un tribunal con respecto al fondo de la infracción intracomunitaria. Debería especificarse que se trata de declaraciones judiciales firmes y, por ende, no susceptibles de recurso. ¿Qué sucede si el Estado miembro requerido considera improcedente

la interposición de un recurso y el Estado miembro requirente opina lo contrario? Parece ser que la propuesta no contempla dicha situación que, en la práctica, no puede resultar hipotética.

3.2.5 En materia de solicitud de asistencia mutua, se contempla la posibilidad de denegación en los supuestos que impongan una carga administrativa desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción intracomunitaria en términos de posibles perjuicios para el consumidor. Parece, pues, contemplarse la posibilidad de la existencia de unas infracciones de consumo «*de minimis*» que se podrían cometer en otros Estados miembros, sin que se les imponga sanción alguna. El CESE lamenta que se pueda dar lugar a este tipo de situaciones, ya que las reclamaciones en materia de consumo, salvo casos excepcionales, suelen ser de reducida cuantía.

3.2.6 La propuesta prevé la posibilidad de denegación de una solicitud de asistencia cuando no esté bien motivada. Esta solución resulta excesivamente formalista y debería contemplarse, en estos supuestos, la posibilidad de subsanación de la solicitud durante un determinado plazo, antes de proceder a la denegación.

3.2.7 Tampoco se contempla la posibilidad de utilización de una vía de recurso, por parte de un Estado miembro, cuando considera que la denegación de la solicitud de asistencia por parte de otro Estado miembro resulta infundada.

3.3 En cuanto a las bases de datos que contienen las estadísticas de todas las denuncias de consumidores, en aras de la transparencia y sin perjuicio de suprimir los datos confidenciales, deberían ser accesibles al público, especialmente, a las asociaciones de empresarios más representativas y las de consumidores habilitadas para el ejercicio de la acción de cesación transfronteriza⁽⁵⁾, así como a las universidades y centros de investigación.

3.4 El CESE considera importante la coordinación de las actividades de aplicación de la legislación prevista. Sin embargo, considera que en los supuestos de intercambio de funcionarios, con carácter previo, deberían pasar la pertinente formación sobre el ordenamiento jurídico del Estado miembro de «destino» para evitar, en la medida de lo posible, problemas relativos a la responsabilidad civil.

3.5 En las medidas de cooperación administrativa, la propuesta contempla que se realice entre la Comisión y los Estados miembros, no teniendo en cuenta el papel relevante que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en dichas tareas, especialmente, en lo que concierne a las asociaciones de empresarios y de consumidores.

⁽⁵⁾ Artículo 3 de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores. DO L 166 de 11.6.1998.

3.6 El Comité permanente que contempla la propuesta examinará y evaluará el funcionamiento de las disposiciones en materia de cooperación. Sin embargo, no se le atribuye competencia alguna en materia de asistencia.

3.7 Se establece como obligación que los Estados miembros informen a la Comisión cada dos años sobre la aplicación del Reglamento cuando entre en vigor. No obstante, el CESE lamenta que no exista la obligación por parte de la Comisión de presentar con periodicidad un informe sobre la aplicación del Reglamento a nivel comunitario con datos de todos los Estados miembros. Dicho informe debería dirigirse al Parlamento Europeo y al CESE.

3.8 No parece correcta la definición del ámbito de aplicación del Reglamento remitiendo en la letra a) del artículo 3 a la lista taxativa de directivas enumeradas en el Anexo I. La citada letra a) debería tener carácter de ejemplo, y decir «en particular, las Directivas enumeradas en el anexo I».

Como alternativa, que parece menos buena, deberían entonces añadirse en el anexo 1 al menos las siguientes directivas omitidas:

- Indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (98/06/CEE)
- Etiquetado, presentación y publicidad (79/112/CEE y 2000/B/CE)
- Seguridad general de los productos (92/59/CEE)

- Seguridad de los juguetes (93/68/CEE)
- Responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (1999/34/CEE)
- Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (95/46/CEE y 2002/58/CE).

3.9 No parece justificarse que sea necesario que los perjuicios para el consumidor se verifiquen, al menos, en tres Estados miembros, para que exista coordinación de sus actividades. Así pues, se considera que, en el apartado 2 del artículo 9 no debería decir «en más de dos Estados miembros», sino «al menos en dos Estados miembros» o «en dos o más Estados miembros».

3.10 La referencia que se hace, sucesivamente, en los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 y 17 al apartado 2 del artículo 19 debería conducir a que esta disposición enunciase concretamente qué procedimiento deberá adoptarse y no se limitase a remitir simplemente a los artículos 3 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, que, además, se transforma así en Derecho interno de los Estados miembros.

No obstante, los procedimientos establecidos por esta Decisión parecen demasiado burocráticos para aplicarse en el marco del Reglamento, que debería prever mecanismos propios y más rápidos para su ejecución.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión: «XXXII Informe sobre la política de competencia 2002»

(SEC(2003) 467 final)

(2004/C 108/19)

El 25 de abril 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 el Informe de la Comisión: «XXXII Informe sobre la política de competencia 2002»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. METZLER).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 60 votos a favor, 18 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: contexto general

1.1 Tal como el Comisario Monti subraya ya en su prólogo al XXXII Informe sobre la política de competencia 2002 (denominado «Informe» en lo que sigue), la política de competencia de la Comisión en 2002 estuvo plenamente marcada por una amplia modernización. En el ámbito de las normas anticártel se aprobó un procedimiento que suprime el monopolio de las exenciones por parte de la Comisión y descentraliza la aplicación de dichas normas de prohibición. Al objeto de mejorar la eficacia del control de las concentraciones, especialmente en el contexto de la ampliación de la Unión, se presentó una propuesta de reforma del Reglamento sobre control de concentraciones. Además se adoptó una serie de medidas destinadas a reforzar los derechos procesales de las partes en el proceso de control de las operaciones de concentración. En el ámbito del control de las ayudas estatales, la Comisión siguió trabajando en la simplificación de los procedimientos y en el aumento de la transparencia de las decisiones.

1.2 Uno de los principales objetivos de la política europea de competencia es defender los intereses de los consumidores y trabajadores y velar por ellos, esto es, garantizar que obtengan beneficios de la riqueza que genera la economía europea. En la introducción del informe se expone a tal fin el doble objetivo general de la política de competencia de la Comisión: por una parte, subsanar los fallos del mercado debidos a comportamientos contrarios a la competencia por parte de los operadores y a determinadas estructuras del mercado; por otra, contribuir a un marco global de política económica en todos los sectores económicos que sea propicio a una competencia efectiva.

1.3 El informe ofrece un amplio panorama de las actividades de la Dirección General de Competencia en 2002, explica su política, describe los diversos actos legislativos aprobados y

examina asuntos concretos. En 2002, el número total de nuevos asuntos fue de 1 019 (en comparación, en 2001 hubo un total de 1 036). Entre los nuevos asuntos, 321 fueron de lucha contra los monopolios (2001: 284), los asuntos de concentraciones (277) siguieron disminuyendo (2001: 335) y el número de asuntos de ayudas estatales (421) se mantuvo estable (2001: 417). En la comparación anual, el número total de asuntos concluidos ascendió nuevamente, situándose en 1 283 (2001: 1 204): 363 asuntos de defensa de la competencia, 268 asuntos de concentraciones y 652 asuntos de ayudas estatales.

1.4 El informe está dividido en seis secciones en las que se examinan los temas de competencia, control de las operaciones de concentración, ayudas estatales, servicios de interés general, cooperación multilateral y perspectivas para 2003. En lo que sigue se resumen y comentan los aspectos principales de las primeras cinco secciones relativas a 2002.

2. Competencia: artículos 81 y 82 del Tratado CE — Monopolios estatales y derechos monopolísticos: artículos 31 y 86 del Tratado CE

2.1 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expiró en julio de 2002, tras 50 años de vigencia, con la consecuencia de que los sectores regulados por el Tratado CECA quedan sujetos a las normas del Derecho primario y derivado del Tratado CE.

2.2 En diciembre de 2002, el Consejo aprobó el Reglamento relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado⁽¹⁾, que vino a sustituir al antiguo Reglamento 17, vigente desde 1962. Las nuevas normas, que reforman profundamente el antiguo sistema, se aplicarán a partir del 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación de la UE.

⁽¹⁾ Véase para lo que sigue el Dictamen del CESE sobre el «Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE», DO C 51 de 23.2.2000, p. 55, así como el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento en el DO C 155, de 29.5.2001, p. 73.

2.2.1 Cabe destacar al respecto el cambio resultante: de un sistema de notificación y autorización a un sistema basado en la excepción jurídica, con arreglo al cual las empresas habrán de comprobar por sí mismas si sus acuerdos son conformes con el artículo 81 del Tratado CE. A diferencia del sistema de notificación y autorización, los acuerdos que entran en el ámbito de aplicación del artículo 81 del Tratado CE son, aunque no exista un Reglamento de exención por categorías, de aplicación inmediata en la medida en que se cumplan las condiciones del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE. Esto es positivo, ya que un sistema basado en la excepción jurídica tiene como resultado una mayor protección de la competencia, porque la Comisión podrá concentrarse en adelante en los casos importantes desde el punto de vista de la política de competencia. El sistema basado en la excepción jurídica libera a las empresas de cargas burocráticas innecesarias. No obstante, la falta de claridad jurídica de que también va acompañado este cambio para las empresas habría podido atenuarse si el Reglamento hubiese dado a las empresas el derecho de solicitar un dictamen motivado de la Comisión en casos difíciles, en lugar de remitirlas a la solicitud a título informal de orientaciones de la Comisión, que no tienen para ésta carácter vinculante. En cualquier caso, la Comisión debería estar dispuesta a emitir un dictamen cuando se planteen nuevos problemas técnicos o jurídicos, e igualmente en caso de importantes inversiones y de importantes o irreversibles modificaciones estructurales ⁽²⁾.

2.2.2 La normativa comunitaria de defensa de la competencia será aplicada en adelante de modo descentralizado por las autoridades nacionales de competencia y los tribunales nacionales por medio de una Red Europea de Competencia en la que las autoridades de competencia de los Estados miembros cooperarán estrechamente con la Comisión y entre sí mismas. El Comité, no obstante, expresa su deseo de mayor consolidación del principio de «ventanilla única», al objeto de descartar la posibilidad de que las empresas sean objeto de incoación de varios procesos de defensa de competencia en distintos Estados miembros. Ya que el propio Reglamento no contiene criterios detallados para el reparto de los asuntos, se recomienda que la Comisión cree con ayuda de orientaciones pertinentes la seguridad jurídica necesaria para las empresas ⁽³⁾.

2.2.3 En adelante, la legislación nacional podrá aplicarse paralelamente a la legislación comunitaria, aunque la aplicación de las normas de competencia nacionales —como indica la Comisión en su informe— no puede llevar a resultados diferentes de los que se derivarían de la aplicación del artículo 81 del Tratado CE. Con miras a la instauración de un régimen europeo en igualdad de condiciones y de normas, habría sido oportuno que la Comisión —frente a lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento n.º 1/2003— impusiese también para comportamientos adoptados de forma unilateral una aplicación uniforme del Derecho comunitario. Así, por ejemplo, la legislación nacional puede llevar a prohibiciones divergentes de la legislación comunitaria, lo cual podría dificultar las actividades empresariales en Europa.

2.2.4 Con el fin de seguir garantizando una aplicación eficaz de las normas de competencia comunitarias, es razonable

que la Comisión haya ampliado sus facultades de investigación. El reglamento, no obstante, sólo garantiza parcialmente los derechos de defensa de las empresas. En las acciones incoadas a las empresas se debería velar por el cumplimiento de los principios generales del procedimiento de cada país en la medida en que no aparezcan recogidos en el propio reglamento. Sería deseable que la Comisión examinase este asunto en las comunicaciones que ha anunciado ⁽⁴⁾.

2.2.5 Además, el Comité considera importante que en el marco de la aplicación descentralizada de la normativa sobre competencia por parte de las autoridades nacionales se garantice la mayor transparencia posible. La Comisión debería instar a la publicación de al menos todas las decisiones de asuntos concluidos por parte de las autoridades nacionales.

2.3 En febrero de 2002, la Comisión adoptó una nueva política de clemencia que frente a su política anterior permitirá mayor predictibilidad a las empresas afectadas. El éxito comprobado por la Comisión en la lucha contra los cárteles —en los primeros diez meses de aplicación de su política de clemencia ya se descubrieron unos diez cárteles diferentes en Europa— habla en favor de lo acertado de la nueva normativa. El Comité propone que en una nueva revisión de la política de clemencia se integren las directrices para el cálculo de multas directamente relacionadas con aquella. Sería deseable además que, en dicho cálculo, la Comisión se centrara en mayor medida en los perjuicios concretos —y en sus repercusiones— causados por la correspondiente infracción de las normas de competencia.

2.4 La prioridad otorgada por la Comisión a la lucha contra los cárteles y al tratamiento de asuntos de cártel mantuvo su ritmo en 2001 e incluso se intensificó en 2002: adoptó nueve decisiones, con multas que totalizaron alrededor de mil millones de euros. En cambio, no se adoptó ninguna decisión con arreglo al artículo 82 del Tratado CE.

2.5 En el informe se examina con detenimiento la evolución de la competencia por sectores.

2.5.1 En el sector de la energía están en preparación la «Directiva de aceleración» y el Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad, que permitirán liberalizar en mayor medida el mercado energético e incrementar la competencia en los mercados de la energía manteniendo simultáneamente la seguridad del abastecimiento ⁽⁵⁾. La Comisión, sin embargo, no pudo imponer para la plena apertura del mercado a los consumidores una fecha anterior a 2007, con lo cual se debería aplazar una vez más la creación de mercados de energía comunes.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, DO C 155 de 29.5.2001, p. 73, punto 2.8.2.5.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 155, p. 73 punto 2.10.1.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 155, p. 73, punto 2.12.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre ambas propuestas, DO C 36, de 8.2.2002, p. 10.

2.5.2 En el sector postal, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron la nueva Directiva postal (2002/39/CE) ⁽⁶⁾, en la que se prevé una ulterior apertura del mercado, con una reducción gradual del ámbito reservado hasta 2006.

2.5.3 En el sector de las telecomunicaciones, el Consejo adoptó un nuevo marco de cinco directivas para la regulación ex ante de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, que supone una importante revisión del marco reglamentario de las telecomunicaciones y una mayor apertura a la competencia ⁽⁷⁾. Merece especial atención la nueva definición de la noción de «peso significativo en el mercado» en el artículo 14 de la directiva marco 2002/21/CE, en consonancia con la definición de dominancia del artículo 82 del Tratado CE. Esta desregulación tendrá efectos en los operadores de mercado.

2.5.4 En el sector del transporte aéreo se renovó, en junio de 2002, el Reglamento 1617/93 de exención por categorías, y en el sector del transporte marítimo el Tribunal de Justicia dictó tres sentencias sobre el Reglamento de exención por categorías 4056/86, que la Comisión, tras quince años de aplicación, quisiera someter ahora a revisión al objeto de simplificarlo. En el sector del transporte ferroviario, la Comisión presentó diversas propuestas legislativas para la integración de las redes ferroviarias nacionales en un espacio ferroviario europeo único. Cabe estar de acuerdo con la Comisión en que hasta la fecha sigue estando ausente una competencia efectiva en el sector del transporte ferroviario.

2.5.5 En el sector de los medios de comunicación, la Comisión ha examinado la venta conjunta de los derechos de retransmisión de partidos de fútbol y se ha declarado contraria a la cesión de derechos con carácter exclusivo, dado que ello entraña el riesgo de aumentar la concentración de medios de comunicación y obstaculizar la competencia entre operadores de radiodifusión.

2.5.6 En octubre de 2002 entró en vigor el nuevo Reglamento n° 1400/2002 de exención por categorías para la industria de vehículos de motor, aplicable a las actividades de venta y reparación de vehículos de motor y a la venta de piezas de recambio y que introduce nuevos métodos de comercialización, como la venta por Internet y las ventas multimarca ⁽⁸⁾. La Comisión confía en que con la nueva normativa se intensifique la competencia entre los distribuidores, se facilite la adquisición transfronteriza de nuevos vehículos y se refuerce la competencia de precios. Con el nuevo Reglamento ya no son posibles los acuerdos de distribución selectiva y exclusiva ni la fijación de cláusulas de establecimiento. La evolución futura del mercado –comprobable en el marco de ulteriores procedimientos de observación de los mercados– dirá si los objetivos de la Comisión acabarán alcanzándose. Habrán de extraerse las consecuencias correspondientes.

2.5.7 En el ámbito de la prestación de servicios financieros, la Comisión publicó, en julio de 2002, un proyecto de Reglamento de exención por categorías para el sector de seguros, que se aprobó con ligeras modificaciones el 27 de febrero de

2003. En lugar de enumerar las disposiciones que eximen de la prohibición de conclusión de cárteles, el Reglamento especifica solamente las normativas que no pueden estar contenidas en acuerdos acogidos a una exención. La exención de la adquisición conjunta de sociedades de seguros tiene en cuenta además el poder de mercado resultante. Esto está en correspondencia con un enfoque de orientación económica que entretanto también se ha adoptado en otros reglamentos de exención por categorías de la Comisión.

2.5.8 En lo que se refiere al fomento de la sociedad de la información, la Comisión continúa con su trabajo con vistas a crear un entorno abierto y competitivo favorable al desarrollo de Internet y del comercio electrónico. En este contexto examinó en especial los mercados con vistas a la concesión del acceso a Internet y sigue ocupándose de las denuncias presentadas según el artículo 82, contra los operadores del registro de nombres de dominio del primer nivel.

2.5.9 En el informe se dedica un espacio relativamente importante al examen de las profesiones liberales.

2.5.9.1 El Comité se congratula de que la Comisión desee dar mayor transparencia al sector de las profesiones liberales con miras al consumidor ⁽⁹⁾. La Comisión señala que ha encargado a un instituto económico independiente un análisis comparativo coste-beneficio de las normativas aplicables a las profesiones liberales en los Estados miembros. La Comisión ha iniciado también con las autoridades nacionales de competencia un debate sobre las normativas aplicables a las profesiones liberales. La consulta de dichas autoridades, familiarizadas con las normas nacionales vinculantes aplicables a las profesiones liberales, es un primer paso –loable– en tal dirección. Al objeto de garantizar un procedimiento transparente convendría recurrir también a representantes de las distintas profesiones en su calidad de expertos.

2.5.9.2 El Comité expresa su satisfacción por la plena aplicación de la normativa europea de competencia. Dado que las profesiones liberales desempeñan funciones no sólo económicas, sino también sociales, y en esa medida están sometidas a requisitos legales obligatorios, las normas sobre competencia deben respetar, a juicio del Comité, un nivel mínimo de regulación imprescindible para cumplir con dichos requisitos legales obligatorios («deontología»). Así lo ha confirmado el Tribunal de Justicia en su sentencia –mencionada también en el Informe– sobre el asunto Wouters. Además, desde el punto de vista de la política de integración, el Comité considera que existe un problema en el hecho de que no tener en cuenta la deontología de las profesiones liberales podría llevar a los Estados miembros que hayan optado por un modelo de autogestión a acogerse a normativas nacionales, neutras desde el punto de vista de la normativa de defensa de la competencia. La consecuencia sería un aumento de la regulación del sector de las profesiones liberales por parte de los Estados, lo cual sería desventajoso para el consumidor y el interés común.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Directiva, DO C 116, de 20.4.2001, p. 99.

⁽⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre las cinco propuestas de Directiva, DO C 123, pp. 50, 53, 55 y 56.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, DO C 221 de 17.9.2002, p. 10.

⁽⁹⁾ Esto aparece expresado también en el trabajo sobre la Directiva relativa al reconocimiento mutuo de los diplomas.

2.5.9.3 La Comisión no desea cuestionar la existencia de los colegios profesionales en cuanto tales, pero en atención al principio superior de la protección del consumidor desea someter a examen la necesidad de las normas en los ámbitos de los baremos de honorarios, las colaboraciones multidisciplinares, la publicidad, la captación de clientes y el ejercicio de la profesión. El Comité recuerda que un gran número de normativas en el ámbito de las profesiones liberales puede servir también precisamente para proteger al consumidor.

3. Control de concentraciones

3.1 En 2002, la Comisión no adoptó ninguna decisión de prohibición de concentraciones (2001: cinco). Siete procedimientos fueron aprobados ya en la segunda fase (2001: 20). De las 275 decisiones finales se autorizaron 252 en la primera fase (111 en el procedimiento simplificado).

3.2 Cabe señalar la importancia de tres sentencias del Tribunal de Primera Instancia en las que anuló las correspondientes decisiones de prohibición de concentraciones: las decisiones *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* y *Tetra Laval/Sidel*. La sentencia *Airtours* aporta claridad sobre los niveles necesarios de prueba en los asuntos relativos a la creación de una posición dominante colectiva basada en una coordinación tácita de las empresas. En la sentencia *Schneider* se imputaron a la Comisión errores de análisis y de apreciación de los datos económicos e infracción de los derechos de la defensa. En la sentencia *Tetra Laval*, contra la cual la Comisión ha recurrido en razón de su importancia fundamental, el Tribunal Europeo examinaba por vez primera la evaluación de las concentraciones de conglomerados, es decir, concentraciones de empresas que operan en mercados diferentes.

3.3 Los asuntos remitidos entre la Comisión y los Estados miembros han experimentado en conjunto un considerable incremento. Así, por ejemplo, la Comisión remitió once casos (2001: siete) a los Estados miembros y, por primera vez, en dos ocasiones los Estados miembros efectuaron una remisión a la Comisión.

3.4 Cabe destacar especialmente el proyecto de reforma de la Comisión en el ámbito del control de las concentraciones, en cuyo marco la Comisión presentó, en diciembre de 2002, la propuesta de nuevo Reglamento sobre control de concentraciones⁽¹⁰⁾. Casi simultáneamente publicó la Comisión un proyecto de Comunicación relativa a la evaluación de las concentraciones horizontales⁽¹¹⁾ y recomendaciones sobre buenas prácticas y otras medidas administrativas destinadas a mejorar la transparencia y los procedimientos internos en el control de concentraciones. El objetivo principal es preparar la legislación comunitaria sobre control de concentraciones, tras una experiencia de aplicación de más de doce años, a los desafíos de los próximos años (ampliación de la UE en dirección al Este, aumento de las concentraciones en todo el mundo en

conexión con la globalización) y simplificar y acelerar el conjunto del procedimiento de control de concentraciones.

3.4.1 La propuesta de Reglamento contiene algunas mejoras, de las que el Comité se congratula, pero por otro lado queda por detrás de las expectativas suscitadas. Son acertadas las simplificaciones propuestas del proceso de investigación⁽¹²⁾. Así, por ejemplo, la supresión del plazo de una semana (plazo de notificación de una semana a partir de la conclusión de un acuerdo) permite una mejor gestión de las concentraciones, que también deben notificarse fuera de Europa. Introduce también libertad de acción la posibilidad que existirá en adelante de notificar concentraciones si ya existe la firme intención de concluir un acuerdo. El Comité suscribe igualmente el proyecto de la Comisión de autorizar con carácter inmediato, y no únicamente tras la conclusión del proceso indagatorio, la realización de concentraciones que pueden notificarse en el marco del procedimiento simplificado. Esto satisface las necesidades prácticas de las empresas. Otro aspecto importante de la reforma es la posibilidad de ampliar el proceso de investigación en ambas fases cuando las circunstancias lo requieran. Cabe observar que el estricto régimen de plazos no debería abandonarse en ningún caso, con el fin de no poner en peligro la rapidez de las concentraciones.

3.4.2 El Comité se congratula de que, por razones de seguridad jurídica, la Comisión haya deseado mantener el primitivo criterio de dominación y no haya elegido el de «reducción significativa de la competencia»⁽¹³⁾. El Comité, no obstante, expresa su preocupación con respecto a la formulación, de carácter general, del apartado 2 del artículo 2 de la propuesta de Reglamento. La formulación propuesta en dicho apartado obedece a la intención de llenar un «vacío» en el criterio de dominación, que presuntamente existía hasta ahora en las concentraciones de empresas en mercados concentrados sin originar posición dominante de mercado. Así, por ejemplo, de conformidad con el mencionado apartado 2 del artículo 2, se considerará que una o varias empresas ocupan una posición dominante «si utilizan su fortaleza económica, ya sea de forma coordinada o no, para ejercer una influencia apreciable» y prolongada sobre los parámetros de la competencia y, en particular, sobre los precios, la producción, la calidad de la producción, la distribución o la innovación, o para restringir la competencia de manera apreciable. El Comité considera que, aunque el nuevo apartado 2 del artículo 2 de la propuesta de Reglamento llena el posible vacío, su formulación, de carácter general, baja claramente el umbral de intervención y crea nuevas inseguridades que cuestionan la práctica decisoria, acreditada y fiable, de los tribunales europeos y de la Comisión. El Comité, por tanto, recomienda a la Comisión que cubra solamente el caso particular de los «efectos unilaterales», pero por lo demás mantenga las antiguas nociones, al objeto de impedir una pérdida de seguridad jurídica para las empresas europeas⁽¹⁴⁾. Convendría, por tanto, seguir manteniendo el primitivo criterio de dominación.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, CESE 1169/2003 de 24.9.2003.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación, CESE 1170/2003 de 24.9.2003.

⁽¹²⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre la propuesta de Reglamento (CESE 1169/2003 de 24.9.2003, punto 3.10) y sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo», DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.3.1.

⁽¹³⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre la propuesta de Reglamento (CESE 1169/2003 de 24.9.2003, punto 3.10) y sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo», DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.2.13.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación (CESE 1170/2003), de 24.9.2003, punto 3.1.4.

3.4.3 El Comité se congratula también de que la Comisión se proponga tener especialmente en cuenta cualquier invocación de eficiencia en el contexto del análisis general de una concentración. Sólo así el control de las operaciones de concentración podrá ser útil a largo plazo para los intereses de los consumidores europeos⁽¹⁵⁾. Por otra parte, y en relación con los correspondientes debates de los especialistas, sería oportuno que la Comisión se pronunciase también expresamente sobre la cuestión de en qué casos los incrementos de eficiencia resultantes de una concentración pueden considerarse también con carácter excepcional en detrimento de las empresas afectadas. Si no se dispone de claridad al respecto, cabe temer que en adelante las empresas no invoquen la eficiencia y que, por tanto, la nueva política de la Comisión quede sin objeto⁽¹⁶⁾.

3.4.4 Es problemático el propósito de la Comisión de transferir casi por completo al control de las concentraciones las facultades de investigación e intervención del nuevo Reglamento nº 1/2003 relativo a la aplicación de las normas de competencia. La persecución de infracciones a la legislación anticártel y la investigación de concentraciones de empresas son dos objetivos distintos que requieren la utilización de medios diferentes. Las infracciones a la legislación anticártel perjudican directamente a terceros y a los consumidores y dan lugar a diligencias administrativas, y en algunos países incluso penales. El objetivo de un control de concentraciones no es confirmar una sospecha inicial de comportamiento ilegal recurriendo a tal efecto a los medios habituales de las diligencias penales. Por el contrario, las concentraciones de empresas son por lo general procesos legales, como demuestra el bajo índice de prohibiciones. El Comité, por consiguiente, recomienda a la Comisión que en el ámbito del control de las concentraciones no efectúe modificaciones y en el propio texto de la propuesta reconozca también expresamente la prohibición de autoinculpación y otros derechos de defensa de las empresas, así como el privilegio de defensa por medio de un abogado, tanto para letrados exteriores como internos. Además, convendría mantener el marco actualmente en vigor de multas y multas coercitivas, porque debería existir una proporción razonable entre la gravedad de la infracción y la sanción pecuniaria impuesta.

3.4.5 El Comité lamenta que no se haya logrado ampliar las competencias de la Comisión al objeto de reducir el número de notificaciones múltiples⁽¹⁷⁾. Por el contrario, con la ampliación de la Unión Europea es muy probable que las notificaciones múltiples se hagan más frecuentes, notificaciones que para las empresas suponen cargas burocráticas importantes, costes elevados y pérdidas de tiempo. Es sin duda positivo que en adelante la Comisión desee decidir rápidamente, mediante un procedimiento previo iniciado a petición de las empresas, si un proyecto de concentración va a ser importante a escala de la

Comunidad y si, por tanto, la Comisión será competente para investigar la concentración. No obstante, ya que la decisión depende de la apreciación de los Estados miembros, esta propuesta no podrá previsiblemente sustituir una norma clara sobre competencia.

3.4.6 El Comité suscribe expresamente las medidas previstas para reforzar los análisis económicos de la DG de Competencia creando a tal fin un nuevo puesto de economista principal con el personal necesario. Éste es un modo para la Comisión de tener en cuenta los problemas resultantes de la falta de análisis económicos, causa determinante de las tres anulaciones arriba citadas del Tribunal de Primera Instancia. Para que esta innovación institucional tenga éxito será determinante que el economista principal y sus colaboradores participen desde un estadio temprano y a lo largo de todo el proceso en la evaluación de los diversos casos.

3.5 La Comisión participa activamente en los tres subgrupos del Grupo de trabajo creado en 2001 sobre control de las operaciones de concentración de la Red Internacional de Competencia (RIC). El Comité considera sumamente positivo el compromiso de la Comisión en este asunto. Facilitar la convergencia y reducir la carga pública y privada que supone la aplicación de distintos sistemas de control de las concentraciones y notificaciones múltiples por parte de las empresas son un importante objetivo de las empresas europeas que desean consolidar su posición en la competencia global. El Comité suscribe expresamente la mayor sincronización posible entre los diversos sistemas y el desarrollo de buenas prácticas.

4. Ayudas estatales

4.1 En 2002, la Comisión siguió avanzado en la reforma de las normas sobre ayudas estatales, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo. Uno de los principales objetivos de la reforma consiste en aliviar el proceso de examen de las ayudas estatales de las innecesarias cargas procedimentales, lo que propiciaría unas decisiones más rápidas en la mayor parte de los casos y reservaría buena parte de recursos para los asuntos más problemáticos del ámbito de las ayudas estatales. La Comisión confía en poder concluir la reforma antes del 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación. El Comité acoge favorablemente la intención de acelerar los procedimientos, toda vez que los procedimientos de investigación principal han durado a menudo más de un año, viéndose las empresas expuestas con frecuencia a una inseguridad jurídica continuada. El Comité, no obstante, estima que las medidas adoptadas no son suficientes para llevar eficazmente al terreno de los hechos dicha intención, y pide a la Comisión que dé a conocer pronto las demás medidas que proyecta, al objeto de que puedan aplicarse realmente el 1 de mayo de 2004.

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde, DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.2.12.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación (CESE 1170/2003), de 24.9.2003, punto 4.7.2.

⁽¹⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde, DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.1.2.

4.2 Con el fin de proporcionar una base para el debate de los Estados miembros en torno a la cuestión de cómo reducir la ayuda estatal global y reorientarla hacia objetivos horizontales, la Comisión creó ya en 2001 el registro de ayudas estatales y el marcador de ayudas estatales y siguió desarrollando ambos instrumentos en 2002. El Comité acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de dar más transparencia al ámbito de las ayudas, algo que parece especialmente importante desde el punto de vista de las ayudas de los países candidatos a la adhesión. En la medida en que se prevé que los actuales regímenes de ayuda de los Estados candidatos a la adhesión gozarán, previo examen de la Comisión, de protección en la Comunidad ampliada, considerándolos «ayudas existentes», se hace necesario garantizar que los medios interesados dispondrán previamente de la oportunidad de emitir su opinión al respecto. Además, el Comité propone que el registro de ayudas estatales, que en la actualidad contiene todas las decisiones adoptadas desde el 1 de enero de 2000, vaya también ampliándose progresivamente con las decisiones anteriores a esa fecha, al objeto de utilizar para casos futuros la experiencia acumulada hasta ahora por la Comisión.

4.3 La Comisión revisó en 2002 los marcos comunitarios y directrices vigentes. El Comité se congratula de que la Comisión prosiga el trabajo de clarificación y precisión de las normas. Especial atención merece el Reglamento de exención por categorías para las ayudas al empleo⁽¹⁸⁾, cuyo fin es facilitar a los Estados miembros la creación de puestos de trabajo.

4.4 En la medida en que las reglamentaciones sobre las ayudas se apliquen a ayudas regionales u otras ayudas en conexión con fondos estructurales, sería útil que en futuros informes se hiciera también referencia a la práctica de la Comisión en este sector concreto.

5. Servicios de interés general

5.1 En su informe al Consejo Europeo de Laeken, la Comisión señaló su intención de establecer un marco comunitario para las ayudas concedidas a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Con posterioridad, no obstante, el Tribunal de Justicia falló en el asunto Ferring –apartándose en ello de la jurisprudencia en ese momento existente del Tribunal de Primera Instancia– que las compensaciones por prestación de servicios públicos no constituyen ayudas estatales si las empresas afectadas no se ven favorecidas por importes superiores a los requeridos para la prestación. Hasta finales de 2002 no se sabía si el Tribunal de Justicia confirmaría o no esta modificación de la jurisprudencia. En su sentencia de 24 de julio de 2003 sobre el asunto Altmark, el Tribunal de Justicia ha confirmado por el momento su jurisprudencia anterior en el asunto Ferring, pero ha introducido cuatro nuevas condiciones que precisan la exclusión. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y

estas obligaciones deben haberse definido claramente; en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente; en tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe haberse calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada habría soportado para ejecutar estas obligaciones. Puesto que las compensaciones que no cumplan las condiciones impuestas por el Tribunal de Justicia constituyen ayudas estatales, las clarificaciones anunciadas del marco comunitario siguen siendo necesarias. El Comité toma nota del debate celebrado con los expertos de los Estados miembros sobre la base de un documento no oficial, de 12 de noviembre de 2002, y propone que se llegue a una conclusión rápidamente integrando en ella la sentencia Altmark, con el fin de ofrecer lo antes posible seguridad jurídica a las empresas europeas aprobando las clarificaciones necesarias.

5.2 El Comité se congratula de que con el «Libro verde sobre los servicios de interés general», publicado el 21 de mayo de 2003 y ya anunciado en el informe, la Comisión acometa el examen pedido por el Consejo Europeo de Barcelona (2002) sobre la cuestión de si los principios de los servicios de interés general deben seguirse consolidando y precisando en un marco comunitario global⁽¹⁹⁾.

6. Cooperación internacional

6.1 En 2002, la Unión Europea prosiguió la preparación de la adhesión y las negociaciones correspondientes en el marco de la ampliación de la UE y examinó hasta qué punto los países candidatos a la adhesión disponen ya de normativas viables sobre competencia. Comprobó un determinado déficit sólo en el ámbito del control de las ayudas estatales. En 2002, las cifras de los países candidatos se incluyeron también por primera vez en el marcador de ayudas estatales de la Comisión, haciéndolas así accesibles a cualquier interesado.

6.2 En el marco de la cooperación bilateral cabe destacar que, en octubre de 2002, la Comisión y las autoridades antimonopolísticas estadounidenses acordaron unas «mejores prácticas» para la cooperación en el ámbito de la investigación de las concentraciones. El Comité aprecia la estrecha cooperación de las autoridades anticártel de las dos regiones económicas más importantes del mundo estimándola especialmente importante y positiva, porque así se podrá reducir en el futuro el riesgo de decisiones divergentes y disminuir los costes administrativos necesarios para las empresas afectadas.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Reglamento, DO C 241 de 17.10.2002, p. 143.

⁽¹⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre los servicios de interés general, DO C 241 de 7.10.2002, p. 119.

7. Conclusiones

7.1 El informe tiene una información muy densa y contiene una serie de orientaciones importantes para la legislación comunitaria sobre competencia que son relevantes en igual medida para los consumidores y las empresas.

7.2 El Comité resume sus conclusiones del modo siguiente:

- El Comité suscribe el nuevo ordenamiento de la legislación anticártel y el cambio resultante hacia la excepción jurídica. No obstante, convendría que, con ocasión de las medidas de modernización, la Comisión perfeccionase aún la reforma y velase por una mayor seguridad jurídica para las empresas y una mayor consolidación del principio de «ventanilla única», así como que garantizase en mayor medida los derechos de defensa de las empresas (2.2.1, 2.2.2, 2.2.4).
- En el cálculo de multas sería deseable centrarse en mayor medida en los perjuicios concretos (2.3).
- Las normas sobre competencia en el ámbito de las profesiones liberales deberían respetar un nivel de regulación imprescindible para cumplir con los cometidos especiales y

requisitos legales obligatorios de dichas profesiones (2.5.9.2).

- En el replanteamiento del criterio de dominación, la Comisión debería aprovechar la ocasión que le brinda la reforma del control de las concentraciones y cubrir sólo el caso particular de los «efectos unilaterales», al objeto de seguir garantizando una seguridad jurídica máxima para las empresas. La Comisión podría seguir reforzando el aliciente del recurso a las invocaciones de eficiencia y, en el uso de sus facultades de investigación y cuantía de las sanciones, debería tener en cuenta que la legislación anticártel y la investigación de concentraciones requieren medios diferentes (3.4.2, 3.4.3, 3.4.4).
- La Comisión debería hacer públicas cuanto antes las medidas anunciadas para reformar las normas sobre ayudas estatales y, en lo que se refiere a las «ayudas existentes» de los países candidatos, dar previamente a los medios interesados la oportunidad de emitir su opinión al respecto. En futuros informes sobre política de competencia se podría incluir además la práctica de la Comisión con respecto a la legislación sobre ayudas en conexión con los fondos estructurales (4.1, 4.2, 4.4).

Bruselas, 29 de enero de 2004.

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 crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores»

(COM(2003) 687 final — 2003/0273 (CNS))

(2004/C 108/20)

El 8 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 Europeo sobre la propuesta mencionada.

EL Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar al Sr. PARIZA CASTAÑOS ponente general para la elaboración del correspondiente dictamen.

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Propuesta de Reglamento

1.1 El Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002, ratificó la creación de un Órgano Común de expertos de fronteras exteriores en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) con vistas a la gestión integrada de las fronteras exteriores.

1.2 En sus conclusiones relativas a la gestión eficaz de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, de 5 de junio de 2003, el Consejo abogó por el refuerzo del Órgano Común como Grupo de Trabajo del Consejo integrado por expertos destacados por los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo.

1.3 En su reunión de los días 19 y 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo de Tesalónica ratificó las citadas conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2003 e invitó a la Comisión a examinar la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la posible creación de una estructura operativa comunitaria, con el fin de reforzar la cooperación operativa en materia de gestión de las fronteras exteriores.

1.4 En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de octubre de 2003, el Consejo Europeo se congratuló por la intención de la Comisión de presentar una propuesta de creación de una Agencia para la gestión de las fronteras exteriores. La presente propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores responde a la invitación del Consejo Europeo. Tiene en cuenta las experiencias de cooperación entre los Estados miembros en el marco del Órgano Común, del que la Agencia retomará las tareas de coordinación de la cooperación operativa.

1.5 A raíz de la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, ya existen reglas comunes en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores a nivel

comunitario. Estas reglas comunes son aplicadas a nivel operativo por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros que forman parte del espacio sin fronteras interiores. El presente Reglamento tiene pues por objeto optimizar la aplicación de la política comunitaria relativa a la gestión de las fronteras exteriores mediante una mejora de la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros a través de la creación de una Agencia.

1.6 La Agencia realizará en particular las siguientes tareas:

- Coordinar operaciones conjuntas y proyectos piloto entre los Estados miembros, así como entre éstos y la Comunidad, con el fin de mejorar el control y la vigilancia en las fronteras exteriores de la UE.
- Ofrecer a nivel europeo una formación dirigida a los formadores de los agentes de la guardia de fronteras nacionales de los Estados miembros, así como una formación complementaria para los agentes de los servicios nacionales competentes.
- Realizar evaluaciones de riesgos generales o específicas.
- Seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE y ofrecer sus conocimientos técnicos a la Comisión y a los Estados miembros.
- Encargarse de la coordinación entre los Estados miembros en materia de repatriación de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en los Estados miembros.
- Prestar apoyo a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia técnica y operativa reforzada en el marco del control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE.
- Gestionar los equipos técnicos de los Estados miembros (listas comunes de los equipos y adquisiciones de nuevos equipos a disposición de los Estados miembros).

1.7 La Agencia coordinará las propuestas de operaciones conjuntas y proyectos piloto presentadas por los Estados miembros. La propia Agencia podrá también adoptar iniciativas propias en colaboración con los Estados miembros. Para la organización de las operaciones conjuntas, la Agencia podrá constituir oficinas especializadas en los Estados miembros.

1.8 Por lo que se refiere a la organización y coordinación de las operaciones de retorno conjuntas, la Agencia proporcionará a los Estados miembros la asistencia técnica necesaria, estableciendo al efecto, por ejemplo, una red de puntos de contacto, gestionando un inventario actualizado de los recursos e instalaciones existentes y disponibles o fijando directrices y recomendaciones específicas relativas a las operaciones de retorno conjuntas.

1.9 La Agencia podrá ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en su fronteras exteriores en materia de coordinación.

1.10 La Agencia podrá cofinanciar operaciones conjuntas y proyectos piloto en las fronteras exteriores mediante fondos procedentes de su presupuesto, de acuerdo con su propio Reglamento financiero.

1.11 La Agencia será un organismo de la Comunidad y estará dotada de personalidad jurídica; será independiente en los asuntos técnicos. Estará representada por un Director Ejecutivo que será nombrado por el Consejo de Administración.

1.12 El Consejo de Administración estará formado por doce miembros y dos representantes de la Comisión. El Consejo nombrará a los miembros, así como a los suplentes que deban representarles en su ausencia. La Comisión nombrará a sus representantes y a sus suplentes. La duración del mandato será de cuatro años. Este mandato podrá renovarse una vez. El Consejo de Administración adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros. Para el nombramiento del Director Ejecutivo será necesario la mayoría de dos tercios.

1.13 La Agencia iniciará su funcionamiento a partir del 1 de enero de 2005; tiene previsto dotarse una estructura de recursos humanos de 27 personas y dispondrá de una dotación presupuestaria de 15 millones de euros para los años 2005 y 2006.

1.14 El fundamento jurídico de la creación de la Agencia es el art. 66 del Tratado constitutivo de la CE, y forma parte del acervo Schengen. El Reino Unido e Irlanda que no están vinculados por el acervo Schengen, no participan en la adopción del presente Reglamento, al que no están vinculados y a cuya aplicación no estarán sujetos. Dinamarca, en base a su propio status, decidirá, dentro de un período de seis meses, si incorpora este Reglamento a su legislación nacional.

2. Observaciones generales

2.1 El control de las fronteras exteriores no es eficaz en numerosas ocasiones. Las autoridades de los Estados miembros no son capaces de asegurar que todas las personas que sean nacionales de terceros países acceden al territorio del espacio Schengen cumpliendo los procedimientos que establecen las leyes comunitarias y nacionales.

2.2 En diversos dictámenes, el CESE ha reclamado al Consejo una mayor celeridad en sus trabajos legislativos, para que la UE tenga una legislación y una política común en inmigración y asilo. Sin embargo, el Consejo no tiene en cuenta debidamente las opiniones del Parlamento ni del Comité, por lo que la legislación que adopta no es la adecuada para que la inmigración en la UE transcurra a través de vías legales y transparentes. El CESE, en varios Dictámenes ⁽¹⁾, ha manifestado que una de las causas más importantes de la inmigración ilegal es la falta de una política común para la gestión de los flujos migratorios a través de cauces legales, flexibles y transparentes. En el Dictamen sobre la Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal ⁽²⁾, se afirma que el retraso en la aprobación de la legislación comunitaria dificulta que la gestión de los flujos migratorios se realice a través de cauces legales.

2.3 Las personas que se encuentran en situación irregular son muy vulnerables a la explotación laboral y a la marginación social pues aunque no son personas sin derechos ⁽³⁾, sufren con especial dificultad todo tipo de problemas derivados de su situación. En el Dictamen sobre Inmigración, integración y empleo ⁽⁴⁾ el CESE ya ha manifestado que empleo sumergido y inmigración irregular son factores claramente relacionados, por lo que es conveniente actuar para regularizar la situación legal de estas personas y sacar a la superficie el trabajo sumergido.

2.4 El CESE desea que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo. Muchas personas que necesitan de protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. Las autoridades deben garantizar que esas personas puedan presentar su solicitud de protección y que sea analizada conforme a los convenios internacionales y a las legislaciones comunitarias y nacionales. Mientras no se resuelvan los procedimientos administrativos y judiciales de los demandantes de asilo, estas personas no pueden ser expulsadas y deben de disponer de la protección correspondiente.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen sobre la Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal — DO C 149 de 21.6.2002 y el Dictamen sobre Inmigración, integración y empleo adoptado en el Pleno de 11.12.2003.

⁽²⁾ Véase primer Dictamen de Nota 1.

⁽³⁾ Véase el mismo Dictamen.

⁽⁴⁾ Véase Nota 1, segundo Dictamen.

2.5 La falta de eficacia en el control de las fronteras exteriores es utilizada en muchas ocasiones por las redes de delincuentes que trafican con seres humanos, que no dudan de poner en grave riesgo la vida de las personas para aumentar sus beneficios económicos ilícitos. En el Dictamen sobre un Permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la inmigración ilegal o la trata de seres humanos ⁽⁵⁾ el CESE manifestó que con la misma energía que se combate a las redes de delincuentes que trafican y explotan a los seres humanos, las autoridades deben proteger a las víctimas, especialmente a las más vulnerables como son los menores y las víctimas de la trata y explotación sexual.

2.6 El CESE ya ha manifestado en anteriores dictámenes que para una buena gestión de las fronteras exteriores, es necesario una intensa cooperación entre las autoridades de fronteras de los Estados miembros y la colaboración de las autoridades de los países de origen y de tránsito a través de los funcionarios de enlace.

2.7 En el citado Dictamen sobre la inmigración ilegal ⁽⁶⁾ el CESE «respaldó la propuesta de la Comisión para constituir una guardia europea de fronteras, con una norma común y un plan de estudios armonizado». También se afirmaba que: «A medio plazo se ha de avanzar en la creación de una escuela de guarda de fronteras. Los controles de fronteras deben llevarlos a cabo funcionarios especializados en el trato a la personas y con amplios conocimientos técnicos». También el CESE consideró de manera positiva la creación de un observatorio europeo de la inmigración y el desarrollo de un sistema de alerta respecto a la inmigración ilegal.

2.8 El CESE, a través del presente Dictamen, adopta una posición favorable a la constitución de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores que se constituirá mediante el presente Reglamento. Aunque la Agencia y sus funcionarios no van a tener ningún poder ejecutivo, ni capacidad para fijar orientaciones políticas, ni competencia para presentar propuestas legales, la Agencia mejorará la coordinación entre las autoridades de los Estados miembros y supondrá una mejora de la eficacia en el control de las fronteras exteriores. El art. 41 del Proyecto de Constitución de la UE reconoce la importancia de la cooperación operativa entre las autoridades de los Estados miembros.

3. Observaciones concretas

3.1 Entre las principales tareas de la Agencia (art. 2) se debe incluir la tarea de mejorar el trato humanitario a las personas y

el respeto a los Convenios internacionales de derechos humanos. Resulta especialmente importante que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo. La formación (art. 5) de los agentes de guardia de fronteras –está prevista la colaboración de la Agencia– debe incluir entre sus programas la formación en derecho humanitario.

3.2 También entre las tareas de la Agencia se debe incluir la coordinación con los servicios de salvamento –especialmente el marítimo– para prevenir y auxiliar a las personas que se encuentren en peligro como consecuencia de la utilización de sistemas de riesgo en la inmigración ilegal. En algunas ocasiones actuaciones policiales en el mar han ocasionado el naufragio de pequeñas embarcaciones y la pérdida de vidas humanas que se podían haber evitado. El primer deber de los agentes de fronteras debe ser el auxilio a las personas que se encuentran en peligro.

3.3 Está previsto que la Agencia coordinará u organizará operaciones de retorno (art. 9) para lo cual podrá utilizar recursos financieros de la Comunidad. El CESE recuerda que en su Dictamen relativo al Libro Verde de una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales ⁽⁷⁾, manifestó que «si la política de retorno no viene acompañada de medidas de regularización, el resultado será que se mantendrá la dimensión actual de la población que se encuentra en situación irregular, con todo lo que ello supone de fomento de la economía sumergida, la explotación laboral y la exclusión social».

3.4 El CESE está de acuerdo con la Comisión cuando afirma que el retorno voluntario es la opción prioritaria y considera que el retorno forzoso como una segunda opción. El Comité considera que las expulsiones forzosas son una medida extrema y debe ser solo utilizada de manera ocasional. El Comité respalda el art. II-19 del Proyecto de Constitución de la UE (protección en caso de devolución, expulsión y extradición, de la Carta de los Derechos Fundamentales) que prohíbe las expulsiones colectivas y afirma que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o trabajos inhumanos o degradantes.

3.5 En las operaciones de retorno, la Agencia debe asegurar que se respeten los principios del derecho humanitario y en especial el derecho de asilo. La Agencia debe garantizar que se aplica el principio de «no devolución» a las personas que pueden sufrir persecución, mal trato o grave riesgo para su vida en el país de origen o tránsito.

⁽⁵⁾ Véase el DO C 221 de 17.9.2002.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen citado en Nota 1, punto 3.6.4.

⁽⁷⁾ Véase punto 2.4 del Dictamen en el DO C 61 de 14.3.2003.

3.6 Además el CESE en el Dictamen relativo al reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión ⁽⁸⁾ ha manifestado que no procede la expulsión de las personas que se encuentren en alguna de estas situaciones:

- Cuando el retorno suponga separación familiar, si implica separación con los hijos o ascendientes.
- Cuando suponga un perjuicio grave para los menores a su cargo.
- Cuando la persona sufra una grave enfermedad física o psíquica.
- Cuando la persona pueda tener riesgos graves para su seguridad, vida y libertad, en el país de origen o de tránsito.

3.7 En las operaciones de retorno pueden colaborar las organizaciones internacionales (OIM, ACNUR, Cruz Roja, etc.).

3.8 El Reglamento (el art. 17) indica que, cada año, el Consejo de Administración elaborará un informe general que

trasladará al Parlamento, a la Comisión y al Comité Económico y Social. El CESE respalda que la Agencia le informe de sus actividades. El Comité se reserva el derecho de emitir Dictámenes y de invitar al Director a las reuniones que corresponda.

3.9 Es conveniente que los miembros del Consejo de Administración (art. 18) sean personas que dispongan de los conocimientos y experiencia adecuados y actúen con independencia respecto de los Gobiernos.

3.10 El CESE está de acuerdo en que transcurridos tres años desde la entrada en funcionamiento de la Agencia (art. 29), se realice una evaluación externa e independiente sobre su funcionamiento. Sobre esa base el Consejo de administración recomendará a la Comisión las modificaciones que considere necesarias para el mejor funcionamiento de la Agencia. El CESE desea emitir un Dictamen sobre las modificaciones que en su momento se puedan plantear en el Reglamento, y que también el Parlamento Europeo realice su Dictamen.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Véase el DO C 220 de 16.9.2003.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La situación del empleo en la agricultura de la UE y de los países candidatos: perspectivas de acción para 2010»

(2004/C 108/21)

El 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: « La situación del empleo en la agricultura de la UE y de los países candidatos: perspectivas de acción para 2010».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. WILMS).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor, 2 votos en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En la ampliación de la UE hacia Europa Oriental, la agricultura y el desarrollo del espacio rural son uno de los problemas de más urgente solución. La adaptación de la agricultura de Europa Central a las condiciones de la UE se reflejará en casi todos los aspectos de la vida de las zonas rurales. Éstas se verán sometidas a cambios radicales en los nuevos Estados miembros.

1.2 La ampliación de la UE hacia Europa Oriental, no obstante, brinda también la oportunidad de resolver los problemas económicos y estructurales de la agricultura en Europa Central con una política agrícola bien dirigida.

1.3 El aumento de la población agraria –tanto agricultores como mano de obra– resultante de la ampliación y de las modificaciones estructurales subsiguientes tendrá por efecto una mayor competencia entre los agricultores y en el sector del empleo agrario. Esto podrá acarrear graves consecuencias para las estructuras económicas y sociales de la agricultura europea y para los regímenes de la seguridad social.

1.4 El CESE celebró sobre el presente Dictamen una audiencia pública en cuyo marco expertos procedentes de una serie de países candidatos a la adhesión informaron sobre la situación en sus respectivos países. Se abordaron en particular los siguientes temas:

- alta tasa de desempleo en la agricultura;
- nivel elevado de pobreza en las zonas rurales y éxodo rural;
- número de los que emigran del Este al Oeste;
- seguridad social deficiente en el sector de la agricultura y media de edad elevada de la población agraria activa;
- cualificación insuficiente de la mano de obra;
- insuficiente capitalización de las explotaciones;
- ausencia de estructuras en la sociedad civil.

1.5 Las contribuciones contrastaban con los informes oficiales de la Comisión. Quedó patente que la situación de las

personas que viven precisamente en las zonas rurales de dichos países se percibe como mucho peor que la descrita en los documentos. Pero también se puso de manifiesto el optimismo de las gentes. Confían en un impulso de desarrollo positivo desde la adhesión a la UE.

1.6 Uno de los principales problemas que plantea la ampliación de la UE hacia Europa Oriental es la enorme diferencia de renta entre los actuales y futuros Estados miembros, así como el elevado porcentaje de empleo agrario en los nuevos Estados miembros. Es probable que se produzcan considerables concentraciones de empresas y rupturas de estructura en las zonas rurales, las cuales, de no hacerse nada, llevarán a un crecimiento del desempleo en las zonas rurales de los nuevos Estados miembros y a un agravamiento de la situación del mercado laboral en los actuales Estados miembros.

1.7 Es previsible que se acentuarán las diferencias de bienestar entre las ciudades y las zonas rurales periféricas. El desempleo agrario es hoy más elevado que en otros sectores. En las zonas rurales existen apenas nuevos puestos de trabajo no agrarios.

1.8 El resultado de esta evolución es el progresivo empobrecimiento de las zonas rurales, y no solamente desde el punto de vista económico. Se modificará también el capital humano. Desde estas zonas emigrarán a regiones prósperas personas jóvenes y cualificadas.

1.9 En los próximos años será preciso multiplicar los esfuerzos para luchar contra el desempleo. Para ello será especialmente necesario aprovechar de forma más eficaz los potenciales existentes y generar sinergias a partir de las posibilidades y los programas en curso mediante enfoques políticos. Con sus conocimientos de la empresa y sus experiencias sobre potenciales, los interlocutores sociales podrán instar, en común con otros agentes, a que en las regiones se desarrollen y realicen nuevas ideas. Sus conocimientos de programas generales y contactos con administraciones les ayudarán a realizar los proyectos.

2. Situación de partida

2.1 Una agricultura competitiva y sostenible

2.1.1 La Agenda 2000 introdujo un cambio en la Política Agrícola Común. Muchos contemplan con escepticismo el camino emprendido. Sin embargo, resulta evidente que con la ampliación, y frente a la presión internacional (negociaciones OMC), es necesario encontrar nuevas vías para la política agrícola que ofrezcan oportunidades para una agricultura sostenible, tanto a los actuales Estados miembros como a los nuevos. En una agricultura multifuncional, la política agrícola ha de seguir el modelo de producción sostenible ⁽¹⁾.

2.1.2 En los países candidatos, no obstante, sigue existiendo una importante necesidad de adaptación del sistema agrario, al objeto de poder cumplir con las normas comunitarias. En especial, la agricultura, el pago reglamentario de las ayudas financieras, las normas de calidad y el medio ambiente son ámbitos que suscitan serias preocupaciones ⁽²⁾.

2.2 Una agricultura sostenible funciona sólo en el marco de una política integrada para el espacio rural

2.2.1 En el espacio rural desarrollan su actividad muchos agentes y se dispone de muchas posibilidades de ayuda, algunas de las cuales –como, por ejemplo, los Fondos Estructurales– podrían ser mejor utilizadas. Cabe considerar de modo crítico la ausencia de enfoques integrados para el uso eficaz de los potenciales existentes.

2.2.2 La importancia económica de la agricultura en el espacio rural no se limita sólo al sector de la agricultura. Con cada euro invertido en la agricultura se obtiene valor añadido en los sectores conexos de la cadena de producción y se crean los consiguientes puestos de trabajo. De cada puesto de trabajo en la agricultura dependen entre cuatro y cinco puestos de trabajo en los sectores conexos de la cadena de producción.

2.3 Garantizar la renta de los agricultores

2.3.1 Desde el inicio del proceso de reforma, la renta agraria per cápita del conjunto EU-15 ha evolucionado muy favorablemente. Ahora bien, esa evolución aparentemente favorable oculta la creciente importancia de las ayudas directas en la formación de la renta agraria, así como notables diferencias entre países, regiones y sectores.

2.3.2 Muchas familias agrarias no pueden disfrutar de un nivel de vida aceptable tan sólo con los ingresos de mercado, de modo que las ayudas directas desempeñan aún una función básica para garantizar a la población agraria un nivel de vida razonable y una renta estable ⁽³⁾.

2.3.3 La evolución positiva de las rentas agrarias, sin embargo, no ha de llamar a engaño sobre las circunstancias de que la evolución de los ingresos de otros sectores ha sido más favorable y que la agricultura ha quedado rezagada con respecto a la evolución general.

2.4 El empleo en la agricultura

2.4.1 Con la adhesión de los nuevos Estados miembros disminuirá el índice medio de empleo y aumentará el porcentaje de desempleo. La agricultura constituye al respecto un problema particular. Mientras que en la UE de los 15, el porcentaje de trabajadores agrícolas es del 4,1 %, dicho porcentaje se eleva al 13,2 % en los diez nuevos Estados miembros (y al 20,8 % si se incluye a Rumania y Bulgaria). Tras la ampliación (UE-25), este porcentaje será del 5,5 % (UE-27: 7,6 %) ⁽⁴⁾.

2.4.2 Si no se toman medidas, el desempleo hoy ya elevado en las zonas rurales seguirá creciendo.

2.4.3 «Se prevé que el sector agrícola de la mayor parte de los países candidatos sufra un importante proceso de reestructuración en los próximos años (con o sin ampliación), lo que ocasionará presiones estructurales en las áreas rurales de estos países» ⁽⁵⁾.

2.4.4 Actualmente, en la UE (15) trabajan 5,5 millones de agricultores por cuenta propia en calidad de empresarios (en los diez países candidatos a la adhesión, 4 millones aproximadamente). El número de pequeños agricultores sigue disminuyendo de forma constante. Este proceso se acelerará tras la ampliación, sobre todo en los nuevos Estados miembros. La agricultura de la UE cuenta con casi un millón de empresas (en los diez países candidatos a la adhesión, 80 000 aproximadamente).

2.4.5 En la UE-15 vive casi un millón de trabajadores fijos inscritos en la seguridad social (en los diez nuevos Estados miembros, 550 000 aproximadamente). La ampliación hará que se invierta la relación entre pequeños agricultores y trabajadores (más trabajadores, menor número de pequeños propietarios).

2.4.6 El CESE ha examinado en diversas ocasiones la situación de la mano de obra estacional en el sector de la agricultura. A pesar de diversas solicitudes dirigidas a la Comisión no existen datos precisos sobre número, procedencia, salario y circunstancias sociales de los trabajadores temporeros en Europa. En general, se calcula que en la agricultura europea trabajan 4,5 millones de temporeros, lo que como mínimo corresponde a 100 000 puestos de trabajo a tiempo completo. De ellos, 420 000 proceden de países europeos no comunitarios y 50 000 de países extraeuropeos. En los nuevos Estados miembros se presume la existencia de 250 000 temporeros. Además, en ellos existe también un elevado número de trabajadores estacionales ilegales procedentes, entre otros países, de Rusia, Ucrania y Bielorrusia.

2.4.7 Es preocupante el creciente número de migrantes ilegales procedentes de terceros países, predominantemente de Rusia, Ucrania y Bielorrusia. Sólo en la República Checa se ha estimado que su número asciende a 250 000.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.

⁽²⁾ «Informe global de seguimiento de la Comisión Europea sobre el grado de preparación para la adhesión a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia» (COM(2003) 675 final de 5.11.2003).

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, COM(2002) 394 final, p. 7.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión. Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social, COM(2003) 34 final, p. 14.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

2.4.8 En el marco de la audiencia se explicó que precisamente en el sector agrario de los países candidatos existe un elevado número de trabajadores que no se refleja en las estadísticas, porque se trata de personas no remuneradas que ayudan en las tareas.

2.4.9 En los últimos años se ha formado un nuevo ámbito entre el sector privado y el público: un ámbito en el que los particulares hacen algo voluntariamente por el bien de todos. Esta actividad ha dado lugar a numerosas empresas con un creciente número de puestos de trabajo. Asimismo, estas organizaciones y empresas de la «economía solidaria» o «tercera vía»⁽⁶⁾ ocupan tradicionalmente un lugar en las zonas rurales. Las asociaciones dedicadas a la conservación de la cultura y costumbres locales, la explotación de instituciones turísticas y culturales, el trabajo entre los jóvenes, e igualmente las cooperativas para la comercialización en común de productos agrarios ganan cada vez más importancia en la vida económica social, cultural y ecológica de las zonas rurales. La Comisión ha subrayado en diversas ocasiones la importancia económica de este sector⁽⁷⁾.

2.4.10 En el marco de su estrategia de empleo, la Comisión destaca la dimensión local del empleo⁽⁸⁾. Las zonas rurales siguen formando parte de los territorios con mayor índice de desempleo y nivel de vida más bajo. Sin embargo, no existen estrategias para llevar a cabo iniciativas de empleo en las zonas rurales. Incluso en los programas de acción nacionales y locales (PAN y PAL) en materia de empleo no se tienen en cuenta las zonas rurales ni el sector agrícola, o bien no se toman en consideración de forma suficiente.

2.5 La renta agraria

2.5.1 En la actual UE existen grandes diferencias entre las regiones en cuanto a la renta de la agricultura, por lo que las diferencias en cuanto a ingresos de las empresas y de los trabajadores se incrementarán aún más en la UE tras la ampliación.

2.5.2 «Garantizar un nivel de vida razonable a la población agraria y contribuir a la estabilidad de las rentas agrarias siguen siendo objetivos esenciales de la PAC»⁽⁹⁾. Sin embargo, se prevé que se produzca una reducción de la renta precisamente en las explotaciones más pequeñas.

⁽⁶⁾ Bajo el término de empresas y organizaciones de la «tercera vía» o de la «economía solidaria» se entienden las unidades socioeconómicas que tienen esencialmente los siguientes principios: ausencia de afán de lucro, independencia de los sectores público y privado, una marcada forma de organización participativa y una orientación hacia el servicio de la comunidad. Estas organizaciones satisfacen necesidades y prestan servicios públicos que no lleva a cabo el mercado. Con este fin se efectúa una actividad económica y se contrata personal. Generalmente se trata de pequeñas y medianas empresas situadas en comunidades locales, cuya labor está dirigida hacia el desarrollo regional a largo plazo. (Véase la nota 4).

⁽⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Actuación local en favor del empleo - Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo, COM(2000) 196 final, p. 12.

⁽⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁹⁾ Véase la nota 2.

2.5.3 El CESE se ha expresado críticamente y ha lamentado en repetidas ocasiones que los trabajadores agrícolas no desempeñen papel alguno en los informes de la Comisión. Y, sin embargo, también ellos se ven afectados directamente por todos los cambios económicos y estructurales. Así, por ejemplo, no existen informes sobre los cambios de la renta de los trabajadores agrarios y los trabajadores en empresas contratistas agrarias, ni sobre su situación social.

2.5.4 Las diferencias en materia de nivel de vida entre las regiones europeas puede convertirse en una amenaza para los convenios colectivos sectoriales y, por ende, para los convenios colectivos en general. Cuanto menores sean las posibilidades de negociar libremente acuerdos entre los interlocutores sociales, más necesario será, para evitar un empobrecimiento general, la regulación estatal: por ejemplo, en forma de reglamentos, decretos y disposiciones en materia de salario mínimo.

2.5.5 Mientras que en países del norte de Europa, como los Países Bajos y Dinamarca, el nivel de los salarios es relativamente alto, los salarios en países de Europa Central, como Eslovenia y Polonia, ni siquiera representan un 25 % de los primeros. En países de Europa Central, como Alemania, Austria y (el norte de) Italia, situados directamente en la «frontera del bienestar», estas diferencias provocarán la dislocación de la estructura salarial.

2.5.6 Los convenios colectivos se celebran a distintos niveles en cada país. Por ejemplo, mientras que en los Países Bajos los convenios se celebran a nivel nacional, en Alemania se celebra a nivel federal un acuerdo marco que se aplica a nivel regional. En algunos países, los convenios colectivos sólo se celebran en el ámbito regional o de la empresa.

2.5.7 La influencia del Estado en los convenios colectivos varía igualmente. Mientras que en Austria y Alemania, por ejemplo, los interlocutores sociales negocian sus condiciones de manera autónoma, en el Reino Unido puede intervenir el Estado.

2.5.8 En numerosos países, el nivel inferior de la renta se establece mediante un salario mínimo fijo. Cuanto menor sea la influencia de los sindicatos y organizaciones patronales sobre la estructura de los convenios colectivos, más necesaria será la intervención legislativa.

2.5.9 En los países candidatos, la celebración y realización de convenios colectivos son muy difíciles. Tales convenios empiezan a apuntar tímidamente a nivel regional y suprarregional.

2.5.10 En un acuerdo con carácter de recomendación, los interlocutores sociales del sector agrario han subrayado, por ejemplo, la importancia de normativas flexibles sobre tiempo de trabajo para el empleo de las empresas establecidas en zonas rurales y han formulado una recomendación para que se reconozca legalmente el tiempo de trabajo anual.

2.5.11 La estructura y el nivel salariales de los trabajadores agrarios se basan en sistemas nacionales que, con ocasión de la ampliación, conviene someter, tanto en los actuales como en los futuros Estados miembros, a nueva evaluación y desarrollo.

2.6 Criterios sociales en una agricultura sostenible

2.6.1 El desarrollo sostenible pretende un equilibrio de las dimensiones social, económica y ecológica. El debate sobre la dimensión social, sus criterios e indicadores no ha hecho sino comenzar. Hasta ahora no ha quedado claro lo que es o podría ser realmente la sostenibilidad social. El debate sobre este tema se está llevando a cabo sobre todo en los medios científicos y en la dirección de algunas empresas, sin tener en cuenta el principio fundamental de la participación. Dicho debate se está celebrando sin la participación de los agentes pertinentes y cabe dudar que sus resultados obtengan la aceptación necesaria para su aplicación.

2.7 Seguridad social

2.7.1 La seguridad social en Europa es una estructura compleja que no se simplifica precisamente con la integración europea. Cada país cuenta con su propia cultura y sus propias tradiciones en el desarrollo de sus regímenes. En muchos Estados miembros se plantea la cuestión de la financiación a largo plazo de los regímenes de seguridad social. La seguridad social es responsabilidad propia de cada país.

2.7.1.1 En muchos Estados miembros de la UE se plantea la cuestión de la financiación a largo plazo de los sistemas de seguridad social.

2.7.1.2 Los regímenes de seguridad social de los países candidatos han sido objeto de una reestructuración o dicha reestructuración está en curso. La transición de los regímenes exclusivamente estatales a estructuras independientes con regímenes basados en cotizaciones supone la descapitalización de la seguridad social debido a que los ingresos son reducidos y a que existe una elevada tasa de desempleo. La consecuencia es que los agricultores por cuenta ajena y por cuenta propia no están suficientemente asegurados al final de su vida profesional.

2.7.2 El nivel de las pensiones en el sector agrario de los países de la adhesión es muy bajo, lo cual obliga a muchos jubilados a seguir teniendo una actividad profesional para subvenir a sus necesidades. No es previsible en un futuro próximo una adaptación a la evolución general de las pensiones. Durante la audiencia se señaló que la situación de los agricultores que perdieron su trabajo en los años de los cambios políticos es especialmente problemática. Habrán de enfrentarse con situaciones sociales particularmente duras.

2.7.3 Las pensiones de jubilación se regulan de forma distinta en cada país. A menudo existe una combinación de distintos pilares:

- pensiones estatales,
- seguros obligatorios,
- pensiones complementarias acordadas en los convenios colectivos, y
- pensiones privadas.

2.7.4 En vista de la reducida renta de la agricultura, las posibilidades de la previsión privada son limitadas, de forma que las pensiones complementarias acordadas en los convenios colectivos revisten una gran importancia para mejorar las prestaciones mínimas establecidas por ley. Se observan ejemplos de ello en Alemania, los Países Bajos y Francia.

2.7.5 Los regímenes de seguridad social deben asimismo tener en cuenta la creciente movilidad transnacional de los trabajadores. Los trabajadores migrantes y temporeros, por ejemplo, no están por lo general incluidos en los regímenes de pensiones. A este respecto resulta urgente adoptar medidas.

2.7.6 El trabajo en el campo cambia y, con ello, la calidad del trabajo también. Ésta debe tenerse en cuenta también desde la perspectiva de la sostenibilidad y ser sometida a los criterios de sostenibilidad. Las condiciones de trabajo deben establecerse de tal forma que sea posible la renovación de la mano de obra.

2.7.7 Aún no se ha llevado a cabo la revisión de los regímenes de seguridad del trabajo y de la protección de la salud en los nuevos Estados miembros. Así, por ejemplo, en los nuevos Estados miembros sigue existiendo una alta tasa de siniestralidad laboral entre los niños y jóvenes que trabajan en la agricultura, a pesar de los grandes esfuerzos emprendidos para paliar este problema.

2.7.8 La debilidad de los regímenes de seguridad social de los países centroeuropeos contribuye de forma no desdeñable al gran porcentaje que representa la economía de subsistencia en dichos países. Así, por ejemplo, casi 900 000 personas de entre los cuatro millones que trabajan en la agricultura polaca están en edad de jubilarse.

2.7.9 En varias intervenciones de la audiencia se subrayó el promedio de edad elevado de los que trabajan en el sector y las consecuencias resultantes. Esta estructura de edad llevará a largo plazo a una falta de mano de obra cualificada.

2.8 Formación profesional y formación permanente

2.8.1 En las estrategias europeas se concede una importancia particular a la cualificación. Existe una relación causal entre el número de puestos de trabajo, su calidad y la formación de los trabajadores. Por este motivo, la promoción de la cualificación reviste especial importancia.

2.8.2 Resulta necesaria una buena formación profesional básica de las nuevas generaciones para la renovación duradera de los que trabajan en la agricultura. La formación debe estar orientada de tal manera que, aparte de una alta cualificación técnica, se obtenga una amplia formación que permita a los trabajadores pasar a otros sectores o trasladarse a otros países.

2.8.3 En el marco del diálogo social, los interlocutores sociales han convenido por medio de un Acuerdo sobre la formación profesional los pasos que deben darse para seguir perfeccionando la formación profesional y las posibilidades de expedir títulos profesionales reconocibles, al objeto de poder tener en cuenta la creciente movilidad de los asalariados⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ EFFATT, GEOPA, Acuerdo sobre la formación profesional y permanente.

2.8.4 El porcentaje de trabajadores agrícolas que participa en iniciativas de cualificación es inferior al porcentaje medio de todos los trabajadores de la UE. En los nuevos Estados miembros existe una enorme necesidad de adaptar dicha cualificación a las nuevas técnicas, tecnologías y mercados, así como a contenidos y competencias económicos y sociales.

2.8.5 Para dirigir actualmente una empresa agrícola se necesitan más que buenos conocimientos de técnica agrícola transmitidos de generación en generación. Los constantes cambios técnicos, ecológicos, económicos y sociales hacen que aumenten las exigencias planteadas a los responsables empresariales. Y precisamente son las regiones con empresas de mayor tamaño las que más necesitan un mayor número de nuevos empresarios. Así, por ejemplo, en los nuevos Estados federados alemanes pronto faltará personal dirigente con la cualificación adecuada para que las empresas sigan desarrollando con éxito su labor. En los nuevos Estados miembros cabe esperar en breve una evolución similar.

2.8.6 En casi todas las zonas rurales de la Unión Europea –pero sobre todo en zonas periféricas, de baja densidad de población– nos encontramos ante el problema de la emigración de las personas más jóvenes y dinámicas. Atrás quedan sobre todo las personas mayores, que a menudo se ven amenazadas por el aislamiento y el empobrecimiento intelectual. Para envejecer con dignidad también es necesario participar en la sociedad de la educación y la información. Las labores de formación de personas mayores deben

- aprovechar las experiencias de décadas de trabajo en el campo,
- contribuir a integrar las necesidades de las personas mayores en la vida cotidiana,
- animar a las personas mayores a que participen en la vida social, y
- evitar el aislamiento y el empobrecimiento intelectual.

Hoy día ya se realizan numerosas labores voluntarias en este sector en las zonas rurales. Lo que se necesita es unir estas actividades e integrar de forma selectiva la formación para las personas mayores en los programas europeos, como el FSE y el programa LEADER.

2.9 Cogestión y participación

2.9.1 En la Unión Europea se ha desarrollado en los últimos años un modelo social que brinda posibilidades de participación al mayor número posible de protagonistas. Los interlocutores sociales desempeñan en este contexto un papel especial. Por medio de acuerdos en el marco del diálogo social o a nivel empresarial contribuyen al perfeccionamiento del diálogo social. Con arreglo a tal consenso fundamental están incluidos en él los asuntos de naturaleza no comercial («Non-trade concerns»), que también ganarán en importancia en el marco de una protección exterior de la UE. Entre ellos figuran también, por ejemplo, los acuerdos entre empresas, sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales con vistas al cumplimiento de normas sociales y medioambientales elevadas en el marco de certificaciones. En el sector agrario y forestal apuntan unos primeros resultados muy prometedores con el «Flower label programm (FLP)» y el «Forest Stewardship Council (FSC)».

2.9.2 Gracias al desarrollo de programas europeos se han generado nuevas posibilidades de participación, como, por ejemplo, en el marco de los comités de seguimiento del FSE y los grupos locales de acción del programa LEADER. Sin embargo, cabe señalar que los interlocutores sociales que forman parte de estos órganos, en particular los trabajadores, se encuentran insuficientemente representados y que la influencia de las autoridades es considerable.

2.9.3 Debido a su estructura de pequeñas empresas, la cogestión en las empresas agrarias es sumamente reducida. Existe en muy pocas empresas debido a la magnitud exigida a los órganos de cogestión. En los nuevos Estados miembros, en los que se han formado grandes empresas, resulta incluso más necesaria la creación de órganos de cogestión en dichas empresas.

2.9.4 Puesto que la cogestión dentro de las empresas agrarias se limita a un contado número de explotaciones, la cogestión a niveles superiores resulta aún más importante. En algunos Estados miembros existen estructuras paritarias en forma de cámaras u organizaciones que ofrecen posibilidades de participación en el ámbito de la cualificación y el empleo (por ejemplo, en Francia).

2.9.5 Aparte de su labor en el marco de la cogestión institucionalizada, los interlocutores sociales participan cada vez más en el desarrollo de la sociedad civil. Para ello, los miembros de sus organizaciones ejercen competencias tales como la capacidad de cooperación y comunicación y contribuyen a modificar estructuras arraigadas. De esta forma surgen nuevas ideas, productos, marcos y puestos de trabajo para las empresas.

3. Perspectivas para 2010

3.1 La historia de la Unión Europea enseña que las perspectivas se convierten en realidad cuando se fijan objetivos y todos se muestran dispuestos a actuar conjuntamente. En el marco del presente Dictamen, las perspectivas –completadas con opciones de actuación concretas– se utilizan también como instrumento.

3.2 El CESE insta al desarrollo de una agricultura competitiva y sostenible que cree empleo y equilibrio social

3.2.1 Existe una agricultura competitiva que se gestiona teniendo en cuenta los principios de la sostenibilidad. Para ello es necesario entender la agricultura como un proceso constante a través del cual se alcanza el objetivo de lograr una relación equilibrada entre economía, ecología y aspectos sociales a través de un diálogo permanente entre los agentes participantes.

3.2.2 El empleo en la agricultura sigue transformándose. Además de las empresas agrarias con trabajadores fijos inscritos en la seguridad social, existen empresas contratistas agrarias y empleo de temporada para hacer frente de forma flexible a las exigencias de la producción.

3.2.3 En el marco del comercio mundial se aplican condiciones de competencia equitativas. Esto supone también normas sociales y medioambientales en los países en vías de desarrollo.

3.3 *El CESE reclama una política integrada para el espacio rural. Deben tenerse en cuenta a tal fin los efectos de los sectores conexos de la cadena de producción*

3.3.1 La Segunda Conferencia europea sobre desarrollo rural, celebrada en Salzburgo, en 2003, ha dado lugar a impulsos decisivos para la reorganización de la política de las zonas rurales. En toda la Unión Europea se ha impuesto la concepción de garantizar, sin depreciación de la agricultura, la financiación necesaria por parte de la UE, complementada con los presupuestos nacionales. El sistema que se tenía, complicado y poco flexible, se ha simplificado y –trascendiendo el anterior marco de ayuda agraria– se ha abierto y garantizado.

3.4 *El CESE insta a un régimen de ayudas uniforme en Europa que garantice las rentas de los agricultores*

3.4.1 El proceso de adaptación de la agricultura en los nuevos Estados miembros estará concluido en 2010. Se aplicará un régimen de ayudas uniforme. La renta de los agricultores estará garantizada. De conformidad con el concepto de agricultura multifuncional, los agricultores explotarán nuevas fuentes de ingresos. Las subvenciones –supeditadas a la producción de cantidades determinadas– se reducirán paulatinamente a favor de ayudas a la renta de los agricultores basadas en el rendimiento.

3.4.2 Las explotaciones se adaptan a tiempo al constante cambio estructural. Entre estos cambios se encuentran cada vez más actividades situadas fuera de la agricultura tradicional.

3.4.3 Las medidas a favor del medio ambiente y la concesión de superficies e instalaciones para el turismo forman parte, entre otras, de las ayudas basadas en el rendimiento.

3.4.4 Los empresarios agrícolas que desean suspender sus actividades y los trabajadores que dejan la agricultura tienen la posibilidad de participar en programas de empleo y cualificación.

3.5 *El CESE insta a un aumento del empleo en el sector agrario*

3.5.1 La transformación jurídica de las explotaciones agrarias y del régimen de propiedad de las tierras agrarias ha concluido y todas las formas jurídicas existentes en el sector están en pie de igualdad. El empleo entre los trabajadores y responsables de explotación en el sector agrario (incluido el trabajo estacional y las empresas de contratación) aumenta en su conjunto. Para promover el empleo y la cualificación se crean fondos regionales en los que participan los interlocutores sociales.

3.5.2 Las diferentes posibilidades de ayuda se utilizan eficazmente; en la adjudicación de las diversas ayudas públicas se aplica el criterio de conservación del empleo a largo plazo y creación de puestos de trabajo.

3.5.3 Desde el punto de vista del empleo, el trabajo estacional se calcula con equivalencias de trabajo a tiempo completo y se efectúa un seguimiento; las condiciones laborales ilegales se transforman en legales.

3.6 *El CESE desea que los interlocutores sociales celebren convenios colectivos que garanticen una renta adecuada*

3.6.1 Los trabajadores cuentan con convenios colectivos de aplicación universal y los salarios mínimos fijados por el Estado son la excepción. Los convenios permiten que los trabajadores obtengan una renta adecuada ⁽¹¹⁾.

3.7 *El CESE reclama igualdad de trato para la mano de obra estacional*

3.7.1 Los convenios colectivos rigen para los trabajadores estacionales y trabajadores migrantes. Todos los asalariados tienen a su disposición un alojamiento digno y una pensión de jubilación que los protege contra la pobreza al final de su vida profesional.

3.7.2 Es imprescindible informar sobre las disposiciones de protección laboral en la respectiva lengua materna de los trabajadores estacionales. El CESE es consciente de que esto no siempre es fácil y pide a la Federación europea de asociaciones profesionales y entidades de seguro de accidentes que examinen estos problemas y presenten propuestas de solución.

3.7.3 El empleo ilegal ha dejado de existir.

3.7.4 Si las empresas requieren personal adicional pueden adoptarse normativas para trabajadores de países extracomunitarios.

3.8 *El CESE desea que se fijen criterios e indicadores sociales para la certificación de las explotaciones agrarias comerciales a fin de lograr una agricultura sostenible*

3.8.1 La introducción de certificaciones para las explotaciones agrarias comerciales constituye una contribución esencial para el desarrollo sostenible de la agricultura. En el marco de la introducción de dicho régimen comunitario se establecen criterios e indicadores sociales.

3.9 *El CESE considera que con regímenes de seguridad social satisfactorios se crean puestos de trabajo atractivos en la agricultura*

3.9.1 Los regímenes de previsión en la agricultura protegen a los trabajadores contra la exclusión social y la marginación.

⁽¹¹⁾ Por renta adecuada se entiende que las trabajadoras y los trabajadores reciben una remuneración de acuerdo con su rendimiento para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales. La evolución de la renta en la agricultura debe seguir la evolución general de la renta.

3.9.2 Los regímenes de pensiones para los agricultores y trabajadores de la agricultura garantizan ingresos adecuados ⁽¹²⁾ durante la jubilación. Un régimen de jubilaciones anticipadas ofrece una transición digna a la tercera edad.

3.9.3 A fin de que las personas que trabajan en la agricultura alcancen la edad de jubilación en buenas condiciones de salud, el entorno de trabajo durante su vida laboral debe basarse en el desarrollo sostenible de la mano de obra. Se han establecido normativas e instrumentos eficaces en el marco de una estrategia europea. Dicha estrategia se complementa a través de estrategias nacionales de protección del trabajo agrícola.

3.9.4 Los regímenes de seguridad social para la agricultura en Europa son transparentes y compatibles, lo que permite una transición sin problemas entre un régimen y otro.

3.10 *El CESE confía en que se elabore una estrategia sectorial de aprendizaje permanente en apoyo del empleo*

3.10.1 Se aplica una estrategia sectorial de aprendizaje permanente en apoyo del empleo. Esta estrategia se sustenta en los siguientes pilares:

- Formación profesional básica
- Formación permanente en materia de agricultura para los trabajadores
- Promoción del espíritu de empresa en la agricultura
- El aprendizaje en edad avanzada.

3.10.2 La aplicación de la estrategia y una red de entidades de formación apoyada por los interlocutores sociales en las zonas rurales ha permitido aumentar la demanda de medidas de formación en materia de agricultura.

3.10.3 Los acuerdos de los interlocutores sociales sobre la formación profesional se aplican; las autoridades competentes participan adecuadamente en la aplicación.

3.10.4 Estas medidas reciben ayudas de fondos europeos, como el FSE, recursos de la PAC y del programa LEADER y cuentan con la cofinanciación nacional.

3.10.5 Se puede mejorar la imagen de la profesión agraria y forestal mediante concursos transfronterizos europeos. Esto implica también medidas de ayuda a título individual y becas.

3.11 *El CESE reclama que los agentes de la sociedad civil participen en el desarrollo sostenible de las zonas rurales*

3.11.1 En el marco de una «nueva participación» en Europa, los agentes de la sociedad civil organizan conjuntamente un desarrollo sostenible de las zonas rurales en los países y regiones. Una parte fundamental de este desarrollo es una agricultura basada en criterios de sostenibilidad.

3.11.2 Para el desarrollo de una agricultura sostenible se elaboran directrices de orientación. Junto con los agentes de la sociedad civil, la agricultura debe resolver de modo responsable los conflictos de objetivos de tal manera que la utilización de los recursos tenga también en cuenta las exigencias económicas.

3.11.3 Uno de los objetivos del desarrollo sostenible es evitar la despoblación de las zonas rurales.

3.11.4 En todos los Estados miembros existen instrumentos que permiten un diálogo sectorial en materia agrícola a nivel de los Estados miembros y de sus regiones.

3.11.5 La legislación permite una representación eficaz de los intereses de los trabajadores en las explotaciones.

4. Perspectivas de acción

4.1 *Una agricultura competitiva y sostenible*

4.1.1 La agricultura es la actividad a la que mayor superficie se destina en la Unión Europea. Además, desempeña un papel especial en el marco del desarrollo sostenible de Europa. Este hecho justifica una estrategia sectorial europea para una agricultura sostenible a modo de complemento de la estrategia europea para un desarrollo sostenible.

— La Comisión elabora esta estrategia con los agentes de la sociedad civil en las zonas rurales. Dicha estrategia forma, entre otras cosas, el fundamento para el debate sobre la organización del nuevo período de ayudas a partir de 2007.

— La estrategia para la agricultura sostenible sólo puede tener éxito si cuenta con el apoyo de la población. Por este motivo, se pide a la Comisión que presente un programa para la difusión de la estrategia y financie las actividades de difusión correspondientes, como, por ejemplo, seminarios y publicaciones. Se pide a los agentes de la sociedad civil en las zonas rurales que contribuyan a la aplicación de la estrategia a través de su colaboración.

4.1.2 El modelo de la agricultura sostenible debe ser tenido en cuenta en el marco de las negociaciones en el seno de la OMC. Para ello, es indispensable la producción de alimentos sanos por un precio justo, así como el acuerdo y respeto de normas mínimas sociales y medioambientales.

4.2 *Desarrollo rural integrado*

4.2.1 La Comisión debe instar con más insistencia que hasta ahora, a todos los niveles de actuación, a una orientación común de las ayudas. Ello requiere la participación de los agentes, formulación clara de objetivos y que los fondos que se utilicen tengan efectos a largo plazo.

⁽¹²⁾ Véase la nota 2.

4.3 Garantizar la renta agraria

4.3.1 Mediante la aproximación progresiva de la política agraria entre los actuales y los nuevos Estados miembros deberá garantizarse en el sector el empleo y la renta de trabajadores por cuenta propia y ajena. Un instrumento importante para ello es la modulación. Conviene seguir reforzando la promoción de las zonas rurales con el objetivo de explotar nuevas fuentes de ingresos para las explotaciones agrarias.

- Las ayudas en el marco de la PAC deberían orientarse en dos sentidos: por una parte, debería ayudarse a las explotaciones con nuevas ideas empresariales mediante una financiación transitoria y, por otra, deberían promoverse directamente los servicios que no son viables en el mercado, pero que resultan necesarios desde un punto de vista social (como, por ejemplo, las medidas de renaturalización de partes del territorio).
- El programa LEADER debe fomentar aún más la participación de los interlocutores sociales a nivel local, el empleo y el desarrollo sostenible.
- El programa LEADER debería habilitar la concesión de ayudas para programas de empleo y cualificación destinados a agricultores que deban o deseen abandonar sus explotaciones, a fin de que éstos no se encuentren en el paro. Es necesario llevar a cabo adaptaciones análogas de los programas para los nuevos Estados miembros.

4.4 Aumento del empleo en la agricultura

4.4.1 La dimensión local del empleo resulta especialmente evidente en las zonas rurales. En éstas, en las que no se establece casi ninguna gran empresa no agraria, las empresas y la población activa locales deben ocuparse de los futuros puestos de trabajo y desarrollar proyectos comunes. Los enfoques adoptados hasta ahora por la Comisión en el marco del programa LEADER y de la Iniciativa Europea para el Empleo deben seguir desarrollándose y se debe mejorar la coordinación entre ellos. Sin embargo, los agentes del ámbito local no intervienen de modo suficiente en este proceso. La participación de los municipios y regiones (NUTS 1 y NUTS 2) aún deja mucho que desear. Para lograr el cumplimiento de las perspectivas expuestas será necesario adoptar las siguientes medidas:

- Prestar mayor atención a las repercusiones sobre el empleo local en las zonas rurales de programas comunitarios tales como PAC, programa LEADER, Empleo Local.
- Desarrollar y ejecutar un programa dirigido a los interlocutores sociales en las zonas rurales con el fin de promover el empleo local en el marco de la Estrategia Europea de Empleo.
- La Comisión debe procurar que los PAN (programas de acción nacional a favor del empleo) y los PAL (programas de acción local a favor del empleo) se tengan más en cuenta y reflejen la situación del empleo en las zonas rurales.
- En el marco de los programas europeos de ayudas, debe concederse una importancia especial al desarrollo de la «tercera vía» para estabilizar la situación económica, social y cultural de las zonas rurales. Aquí existen todavía nume-

rosos ámbitos en los que (con el apoyo de la sociedad civil) se dispone de perspectivas de nuevos puestos de trabajo. Es necesario actuar en particular en los nuevos Estados miembros, en los cuales la «tercera vía» y la economía solidaria siguen pendientes de desarrollo.

- Es necesario promover fondos locales de formación y empleo a través de programas europeos, con cuya ayuda los interlocutores sociales puedan poner en marcha iniciativas de formación y empleo.

4.5 Celebración de convenios colectivos entre los interlocutores sociales

4.5.1 Con ayuda de la PAC se garantiza una renta a las explotaciones agrarias. Las trabajadoras y los trabajadores de la agricultura han de tener igualmente la oportunidad de participar en la evolución general de la renta. El fundamento para ello debe consistir en convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales. Las normativas estatales, como las referentes a los salarios mínimos, deben ser la excepción. El Estado sólo debe intervenir cuando no se celebren negociaciones.

- La evolución de los convenios colectivos y del empleo en el sector agrario y la situación de los trabajadores migrantes y estacionales son de especial interés en el marco de la unidad económica y social de la UE de los 25. Por ello, conviene crear un Observatorio de Convenios Colectivos, Empleo y Trabajo Estacional. Su cometido será estudiar los efectos que tenga la adhesión en la evolución de las rentas y la situación socioeconómica de los trabajadores, así como el desarrollo posterior de la agricultura. Los objetivos de este organismo serían: observar la situación, asesorar a los interlocutores sociales, la Comisión y los Gobiernos, y detectar enfoques y perspectivas de acción. El CESE pide al Comité paritario en el sector de la agricultura que asuma la función de observatorio.
- En los informes de la Comisión debe reflejarse la renta de los asalariados.
- En el marco del diálogo social, debe promoverse la celebración de actos informativos sobre la situación de los convenios colectivos entre los interlocutores sociales de los Estados miembros, tanto de los actuales como de los nuevos.
- En los nuevos Estados miembros, los convenios colectivos no abarcan todos los ámbitos debido a que el diálogo social todavía no ha alcanzado el grado de desarrollo necesario para ello. La Comisión debe seguir prestando apoyo (en especial, financiero) en este terreno.

4.6 Trabajo estacional

4.6.1 Para evitar la dislocación de los mercados laborales agrícolas europeos es necesario regular el trabajo agrícola estacional en la UE también tras la adhesión de los países centroeuropeos.

- Los interlocutores sociales del sector agrícola deben acordar, con el apoyo de la Comisión, normas mínimas para el trato y alojamiento de los temporeros.

— Sigue siendo necesario crear un documento de identificación europeo para trabajadores migrantes y temporeros ⁽¹³⁾. Este documento no sería propiamente un documento de identidad, sino que facilitaría información a los patrones y trabajadores: por ejemplo, sobre cualificaciones y seguridad social.

— Si tras la ampliación se necesitasen más trabajadores estacionales agrarios de terceros países, habría que adoptar una normativa europea para equilibrar los intereses de los interlocutores sociales y de los Estados miembros.

4.7 *Introducción de criterios e indicadores para la certificación de las explotaciones agrarias comerciales*

4.7.1 La producción agrícola constituye un factor fundamental para el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Cada vez son más los consumidores que exigen transparencia en los procesos internos de las explotaciones. Y cada vez son más los agricultores que aceptan esta exigencia de «transparencia de la producción». Existen diversos planteamientos para hacer realidad la «transparencia de la producción». El desarrollo e introducción de sistemas de certificación con la participación de los interlocutores sociales resultan indispensables para una agricultura sostenible en Europa.

— Los sistemas de certificación, así como las marcas y etiquetas de calidad son un elemento esencial de la agricultura sostenible. Por ello es necesario incluir criterios e indicadores sociales en el sistema de certificación.

— En el marco de las disposiciones relativas a la condicionalidad, las explotaciones deben evaluarse con arreglo a prácticas de «buen estado agrícola». Un buen estado agrícola sólo puede alcanzarse si todos los que participan en el proceso de producción están debidamente preparados y cualificados para las tareas del futuro. En la definición de buen estado agrícola deben introducirse los criterios correspondientes ⁽¹⁴⁾.

— Mediante un sistema de asesoramiento de las explotaciones agrícolas se lograría una mejora constante de la situación económica, ecológica y social de las explotaciones. En este sistema de asesoramiento debería establecerse, aparte del destinado a las empresas, un asesoramiento para los trabajadores con el fin de que éstos se preparen para el futuro ⁽¹⁵⁾.

— En el sector agrario existe un diálogo social satisfactorio a nivel europeo. Dentro de este marco convendría desarrollar rápidamente criterios e indicadores sociales a título de orientación con el objetivo de elaborar métodos comunes para una agricultura sostenible. Tales criterios e indicadores sociales deberán debatirse en común con ONG, organizaciones de defensa del consumidor, etc., con el fin de conseguir un amplio consenso. Servirán de orientación para los procesos a nivel regional.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Elaboración de un plan para la fijación de un marco reglamentario que regule el empleo de trabajadoras y trabajadores agrícolas migrantes procedentes de terceros países» (Dictamen de iniciativa), DO C 204 de 18.7.2000, p. 92.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Revisión de la PAC 2003», CESE 591/2003, p. 11.

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Revisión de la PAC 2003», p. 11.

4.8 *Los regímenes de seguridad social en una agricultura sostenible*

4.8.1 En muchos países europeos, las explotaciones se quejan de la falta de trabajadores cualificados para la agricultura. Una de las causas de ello es el escaso poder de atracción que presentan los puestos de trabajo en comparación con otros sectores, debido entre otras cosas a los salarios más bajos y a la dureza del trabajo físico. La mejora de los regímenes de seguridad social es un instrumento para hacer que las profesiones agrarias resulten más interesantes para las nuevas generaciones.

— En el marco de la PAC, deberán ampliarse las posibilidades de acceder a la jubilación anticipada en condiciones dignas para los trabajadores y propietarios de explotaciones. En los nuevos Estados miembros, este proceso tendrá lugar en el marco de los programas correspondientes. Esta posibilidad resulta especialmente necesaria en vista de la avanzada edad de los agricultores en los PECO.

— La aplicación del Convenio de la OIT (n° 184) sobre la seguridad y la salud en la agricultura. La Comisión debe instar a los Estados miembros a que elaboren y apliquen estas estrategias nacionales de protección del trabajo para la agricultura.

— Debería existir una amplia iniciativa que facilitase a los trabajadores migrantes información sobre la forma de mejorar su protección social. El Comité pide a la Comisión que coordine y apoye financieramente esta campaña de información con la participación de las autoridades responsables de la seguridad social y de los interlocutores sociales.

— Los Estados miembros deberán seguir asumiendo la responsabilidad de los sistemas de seguridad social.

— Los servicios de asistencia empresarial prestarán ayuda a pequeños empresarios agrarios en caso de ausencia del jefe de explotación.

4.9 *Una estrategia sectorial a favor del aprendizaje permanente en la agricultura*

4.9.1 Para mejorar el empleo en la agricultura y en las zonas rurales es necesario realizar mayores esfuerzos con vistas a elevar el nivel de formación. Aparte de la mejora cualitativa de la oferta educativa, debe promoverse especialmente la demanda de formación. Una estrategia sectorial a favor del aprendizaje permanente debe constituir el marco para ello. Ésta sería una contribución a la actividad productiva basada en el conocimiento como la contemplada en la Estrategia de Lisboa.

— La Comisión elabora, con la cooperación de los interlocutores sociales, una estrategia basada en cuatro pilares (formación profesional básica, formación permanente, promoción del espíritu de empresa y aprendizaje en edad avanzada) a favor del aprendizaje permanente en la agricultura. Esta estrategia se cofinanciará con fondos europeos con cargo, entre otros, al FSE y a la PAC.

- Un asesoramiento en materia de formación para agricultores y trabajadores forma parte igualmente de la estrategia a favor del aprendizaje permanente. Dicho servicio podría financiarse a través de la PAC. Las dotaciones financieras se dedicarán a asistencia técnica y los interlocutores sociales deberían participar en las ofertas de asesoramiento.
- Una red europea de centros de formación y empleo con participación de los interlocutores sociales, promovida por la Comisión, se encarga de organizar la transferencia de conocimientos.
- Los recursos financieros propios procederán de fondos regionales.

4.10 *Los agentes de la sociedad civil participan activamente en la configuración del desarrollo sostenible de las zonas rurales*

4.10.1 El proceso de desarrollo de las relaciones laborales entre los interlocutores sociales en sector de la agricultura de los Estados miembros presenta amplias diferencias. La UE debe promover el desarrollo del diálogo social mediante medidas adecuadas.

- Se pide a la Comisión que estudie y evalúe buenos ejemplos de relaciones laborales y que difunda sus resultados.
- La Comisión debe conceder ayudas a los interlocutores sociales de los nuevos Estados miembros, a fin de que en estos países se puedan seguir fomentando enfoques positivos e innovadores de colaboración entre dichos interlocutores.

4.10.2 En el progreso de la sociedad civil en el marco del desarrollo sostenible de las zonas rurales conviene tener en cuenta y hacer participar a los principales agentes. Se deben crear posibilidades que permitan seguir desarrollando la participación con el objetivo de alcanzar una sociedad civil desarrollada.

- Mediante el diálogo en el sector agrario de los Estados miembros y de sus regiones pueden generarse beneficiosas sinergias. Se pide a la Comisión que cree órganos de diálogo dentro de los principales programas. El objeto del diálogo sectorial sería la coordinación de la ejecución de los proyectos y la ayuda a proyectos en el marco de programas operativos tales como LEADER, FSE y FEDER.
- El proceso de la agenda local para apoyar el desarrollo sostenible está muy poco arraigado en las zonas rurales. Un aspecto importante de dicho proceso consiste en motivar al mayor número de personas para que participen en él. Los enfoques de abajo arriba sólo pueden tener éxito en un ambiente en el que los propios interesados estén en condiciones de intervenir. Dichos enfoques resultan a su vez necesarios para que tenga éxito la política local de empleo.
- En todas las zonas rurales deberán instalarse «Oficinas de desarrollo rural» a escala regional. Los principales agentes (diputados, responsables de administración, organizaciones agrarias, sindicatos, iglesia, etc.) deberán examinar en ellas los problemas del espacio rural.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH
