

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 117

47º 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	
	408º Pleno de 28 y 29 de mayo de 2004	
2004/C 117/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos» [COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)]	1
2004/C 117/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a las pilas y acumuladores usados» [COM(2003) 723 final — 2003/0282 (COD)]	5
2004/C 117/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad» (COM(2003) 847 final - 2003/0333 (COD))	10
2004/C 117/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces» (Versión codificada) (COM(2004) 19 final - 2004/0002 (COD))	11
2004/C 117/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)» (COM(2003) 796 final)	12

ES

Precio:
18 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2004/C 117/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios» (COM(2003) 822 final – 2003/0329 (CNS))	15
2004/C 117/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/49/CE en lo que respecta a la posibilidad ofrecida a determinados Estados miembros de disfrutar de un período transitorio para la aplicación de un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros» (COM(2004) 243 final – 2004/0076 (CNS))	21
2004/C 117/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible — Dictamen exploratorio»	22
2004/C 117/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales» (COM(2003) 572 final)	38
2004/C 117/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes» (COM(2003) 726 final)	41
2004/C 117/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capitales» (COM(2003) 703 final – 2003/0277 (COD))	43
2004/C 117/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa» [COM(2004) 96 final -2004/0304 (COD)]	49
2004/C 117/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)]	52
2004/C 117/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (COM(2003) 624 final – 2003/0246 (COD))	55
2004/C 117/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Repercusiones de la política comercial en las transformaciones industriales, en particular en el sector del acero»	58

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

408º PLENO DE 28 Y 29 DE MAYO DE 2004

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos»

[COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)]

(2004/C 117/01)

El 28 de noviembre de 2003, de conformidad con los artículos 53 y 54 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos» [COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sra. SHARMA).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril (sesión del 28 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 84 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Directiva 89/109/CEE constituía la base para garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y los intereses de los consumidores con respecto a los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos, garantizando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz del mercado interior.

1.2 Los avances tecnológicos han producido los denominados «materiales activos» con el fin de conservar o mejorar los alimentos y prolongar su conservación. Otras nuevas modalidades de envase, conocidos como materiales y objetos «inteligentes» en contacto con alimentos, se utilizan para transmitir información sobre las condiciones de los alimentos.

1.3 En la actualidad, en la Directiva 89/109/CEE no se especifica con claridad si los tipos de envases «activos» o «inteligentes» están cubiertos por la legislación nacional o comunitaria. La nueva propuesta aclara que estos dos tipos de materiales y objetos en contacto con alimentos están cubiertos por el Reglamento y establece las normas básicas para su uso. Asimismo, prevé la posibilidad de elaborar medidas específicas de aplicación para ellos.

1.4 En la actualidad, el Comité Científico de la Alimentación Humana (CCAH) es el encargado de llevar a cabo la evaluación

de las sustancias. No obstante, en aras de la transparencia, es necesario establecer procedimientos más detallados para la evaluación de la seguridad y la autorización de las sustancias utilizadas para la fabricación de materiales destinados a entrar en contacto con alimentos.

1.5 La trazabilidad de los materiales y objetos que se hallen en contacto con alimentos debe garantizarse en todas las fases de fabricación, transformación y distribución, de conformidad con las disposiciones similares de trazabilidad previstas para alimentos y alimentación animal en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 178/2002.

1.6 Con objeto de informar mejor a los consumidores y usuarios de los materiales que entran en contacto con alimentos se proponen algunas disposiciones adicionales de etiquetado.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El documento de la Comisión propone sustituir la actual directiva marco sobre legislación de envase y estudiar la posibilidad de introducir un reglamento para poder seguir el rastro de envases inteligentes y activos.

2.2 Para simplificar, los envases activos e inteligentes pueden clasificarse en dos tipos fundamentales: absorbedores, es decir, envases que eliminan los excesos (por ejemplo, materiales absorbedores de oxígeno) o liberadores, envases con un mecanismo de liberación paulatino de conservantes o aromatizantes en el contenido de los alimentos. En todos los casos, es importante hacer hincapié en que todos los envases, ya sean absorbedores o liberadores, deben ajustarse a la legislación comunitaria sobre etiquetado y alimentos y, por tanto, deben ser seguros para los alimentos. Por tanto, la Propuesta debe respetar el Reglamento (CE) nº178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

2.3 La propuesta a examen tiene por objeto modificar la Directiva 89/109/CEE a fin de tener en cuenta las cuestiones mencionadas anteriormente. También integra, con el fin de simplificar los procedimientos, el símbolo que debe acompañar a los materiales y objetos en contacto con alimentos establecido en la Directiva 80/590/CEE. Por tanto, el Reglamento propuesto sustituirá y derogará las Directivas 89/109/CEE y 80/590/CEE.

2.4 La Directiva del Consejo 89/109/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios (Directiva marco) establece los principios generales aplicables a todos los materiales en contacto con alimentos incluidos los materiales «inertes» y los alimentos «puros», junto con listas de sustancias autorizadas empleadas en la fabricación de materiales en contacto con alimentos de otros tipos (listas positivas) y los grupos de materiales y artículos que deben regularse mediante la aplicación de medidas (directivas específicas), incluida la evaluación de sustancias por parte del Comité científico de la alimentación humana (CCAH) y el dictamen del Comité permanente de productos alimenticios.

2.5 El objetivo político general por lo que se refiere a las repercusiones esperadas es:

- garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y de los intereses de los consumidores,
- garantizar la libre circulación de los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos,
- tomar en consideración importantes avances tecnológicos en el ámbito del envasado de los alimentos,
- garantizar una trazabilidad y un etiquetado mejores de los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos,
- mejorar la transparencia del proceso de autorización especificando las distintas fases del procedimiento,
- dar a la Comisión la posibilidad de adoptar para las medidas de aplicación no sólo directivas, sino también decisiones y

reglamentos, ya que son más apropiados para establecer, por ejemplo, listas positivas,

- garantizar un mejor cumplimiento de las normas a través del establecimiento de un laboratorio comunitario y de laboratorios nacionales de referencia.

3. Observaciones generales

3.1 Las disposiciones sobre materiales y objetos activos e inteligentes en contacto con alimentos son generales y establecen el estatus normativo de dichas modalidades de envasado en la Comunidad, en beneficio de la industria en cuestión, los consumidores y los Estados miembros.

3.2 Los requisitos de etiquetado complementarios garantizarán un uso con más conocimiento de causa de los materiales y objetos en contacto con alimentos por parte del comprador y del consumidor final.

3.3 Mejorar la trazabilidad de los materiales en contacto con alimentos será beneficioso para el consumidor en caso de problemas, y permitirá a las empresas una retirada más limitada de los productos defectuosos.

3.4 El planteamiento básico sugerido para alcanzar los objetivos mencionados es el de mejorar y armonizar la legislación comunitaria sobre los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos introduciendo las normas propuestas.

3.5 Por lo que se refiere a la observancia de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, la Directiva marco 89/109/CEE se adoptó sobre la base de que las diferencias entre las legislaciones nacionales de los Estados miembros amenazaban la libre circulación de dichos materiales y objetos. La Directiva 89/109/CEE aproximó dichas legislaciones para lograr su libre circulación, protegiendo al mismo tiempo la salud y los intereses de los consumidores. Asimismo, en dicha Directiva se establecía una lista de materiales y objetos que debían ser regulados por Directivas específicas. Dicho planteamiento tuvo éxito y debe continuar aplicándose.

3.6 La adopción de un Reglamento en lugar de una Directiva viene dada por la naturaleza técnica de la ley, y llevará a la aplicación directa de las normas propuestas para la Comunidad. Este hecho es importante en la perspectiva de una Comunidad ampliada que pronto estará compuesta por 25 Estados miembros y que sin duda gozará de normas de aplicación directa y homogéneas en todo su territorio.

3.7 La autorización comunitaria de las sustancias utilizadas para la fabricación de materiales en contacto con alimentos ya se prevé en la Directiva 89/109/CEE. Por tanto, de las disposiciones sobre el procedimiento de autorización no se desprende ninguna nueva obligación.

3.8 La Propuesta de la Comisión incluye las siguientes obligaciones generales:

3.8.1 En primer lugar, enviar la solicitud para la autorización de una sustancia a la autoridad nacional competente.

3.8.2 Informar a la Autoridad sobre la nueva información que pueda influir en la evaluación de la seguridad en el uso de una sustancia autorizada.

3.9 Obligaciones generales para los explotadores de empresas responsables de la fabricación, transformación, importación o distribución de materiales en contacto con alimentos:

3.9.1 Etiquetar todos los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos, incluidos aquellos para los que dicho uso es obvio por su propia naturaleza y que, hasta la fecha, han quedado excluidos de esta obligación en virtud de la Directiva 89/109/CEE.

3.9.2 Dar instrucciones sobre los usos autorizados de los materiales y objetos activos e inteligentes, para permitir a los usuarios de dichos materiales y objetos que cumplan la legislación pertinente aplicable a los alimentos.

3.10 Los explotadores de empresas tienen la obligación de:

3.10.1 Observar las condiciones de uso y las restricciones adjuntas a la autorización de las sustancias para fabricar materiales en contacto con alimentos.

3.10.2 Poner en marcha sistemas para identificar a sus proveedores de materiales y objetos y, si procede, las sustancias y productos empleados para su fabricación. Si se les solicita, deberán poder poner esta información a disposición de las autoridades competentes.

3.10.3 Identificar a quién han suministrado sus productos y, cuando se les solicite, poner esta información a disposición de las autoridades competentes.

3.10.4 Etiquetar o identificar adecuadamente los materiales y objetos comercializados en la Comunidad para permitir la trazabilidad de los mismos.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité se muestra a favor del documento de la Comisión COM(2003) 689 y elogia la consulta continuada por parte de la Comisión a las asociaciones comerciales y las organizaciones de consumidores para poder elaborar su documento final. El Comité también acoge favorablemente la introducción de la lista positiva.

4.2 El Comité destaca que la Comisión ha determinado los aspectos problemáticos (incluidos en el presente documento a modo de referencia) y es consciente de que no habrá una evaluación posterior de la propuesta. No obstante, el Comité sugiere asimismo que la Comisión tome en consideración la

falta de claridad de la actual propuesta en los párrafos iniciales sobre tres cuestiones principales:

i. El documento propone sustituir la actual directiva marco sobre legislación de envasado y estudiar la posibilidad de introducir un reglamento para poder seguir el rastro del envasado inteligente y activo. El Comité cree que en un futuro próximo también se revisará el envasado de plástico.

ii. Ausencia de una definición clara del envasado activo e inteligente y cómo funciona cada uno. Aunque se han llevado a cabo consultas a grupos de consumidores, sería conveniente tener folletos educativos para el consumidor y definiciones claras y sencillas a fin de acabar con la ignorancia y los temores.

iii. Es preciso aclarar que el envase y los absorbentes o ingredientes liberadores en todos los casos deben ser conformes a la legislación comunitaria sobre el etiquetado de alimentos y la seguridad alimentaria. Todos los ingredientes que pasan del envase al producto alimentario, o viceversa, deben figurar en la etiqueta de los ingredientes y ser seguros para los alimentos.

4.3 El reglamento y los procedimientos adicionales exigirán de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la industria alimentaria que realicen controles posteriores y comportarán gastos para los fabricantes de envases que en gran medida serán difíciles de asumir para las empresas más pequeñas.

4.4 La innovación y la competitividad de la industria puede verse obstaculizada por las repercusiones de los nuevos procedimientos de autorización de materiales y diseños en una industria que tradicionalmente no contaba con dicha regulación, en concreto, por lo que se refiere al tiempo, la seguridad del diseño y los procedimientos restrictivos. Es preciso que los controles estrictos en productos importados se realicen de forma que se garantice una industria global competitiva y productiva.

4.5 El Comité es consciente de que la Comisión desea reducir los costosos procedimientos de control y que únicamente se exija un «certificado de conformidad» o «certificado de aprobación» que se emita un paso «por encima» y otro «por debajo», en la cadena de abastecimiento. Sin embargo, el documento de la Comisión puede dar lugar a confusiones por el empleo de la expresión «a menos que». La Comisión debería ofrecer directrices dirigidas a ayudar a la industria alimentaria sobre los controles adecuados exigidos así como información clara para ayudar a la industria, a los responsables de los controles y los Estados miembros con respecto a las normas específicas de trazabilidad. De este modo, se evitaría ampliar la extensión de los requisitos u obligaciones cuando se revise la idoneidad de la información que los fabricantes de envases deben ofrecer a lo largo de toda la cadena de abastecimiento. Esto debería hacerse mediante medidas de asistencia en lugar de un reglamento impuesto a una industria que ya se encuentra muy regulada.

4.6 El Comité considera que la Comisión debería asignar más fondos para financiar una campaña de sensibilización destinada al ciudadano y la industria. La campaña de sensibilización pública debería informar a los consumidores y usuarios sobre los materiales que se hallan en contacto con alimentos, sobre las disposiciones adicionales de etiquetado, así como sobre las técnicas para eliminar los envases de forma ecológica. La campaña de concienciación de la industria alimentaria y los consumidores debería contar con el apoyo de los Estados miembros y las agencias para el desarrollo regional. El Comité manifiesta su preocupación con respecto a la idoneidad del etiquetado de materiales y artículos inteligentes y activos: las normas no deben inducir a error a los consumidores con respecto a la calidad o condición de los alimentos. En ningún caso se permitirá que el empleo de un envasado activo oculte la degradación natural. El Comité también pide a la Comisión que lleve a cabo evaluaciones sobre el valor nutricional de un producto con un envase activo con respecto a un producto sin envasar, de forma que el consumidor pueda realizar una elección con conocimiento de causa. En la actualidad, los consumidores ignoran si un envase activo conserva o reduce el contenido nutricional. El Comité está al corriente de las reflexiones en curso sobre el etiquetado detallado para un envasado inteligente y activo, y considera que debería llevarse a cabo una evaluación de los productos para estudiar los riesgos o las ventajas nutricionales coincidiendo con la nueva legislación.

4.7 Aunque el Comité se muestra de acuerdo con el hecho de que el envasado debe respetar la legislación alimentaria actual, destaca que dicha legislación debe ser legible, clara y

comprensible. Sin embargo, urge una mayor claridad en materia de etiquetado, de modo que éste no dé lugar a confusión o alegaciones falsas. A pesar de no estar directamente relacionado con el documento de la Comisión, el Comité desearía destacar que es preciso que se aumenten las indicaciones del etiquetado del envasado de plástico para evitar un empleo inadecuado, en concreto, en caso de exposición al calor cuando está en contacto con alimentos y grasas. Dicha consideración debería tenerse en cuenta en la legislación del etiquetado actual y en la revisión de las disposiciones sobre envases y etiquetado de plástico.

4.8 Es preciso prestar especial atención a los productos alimentarios importados y decidir si el símbolo que debe acompañar a los materiales en contacto con alimentos y artículos se utiliza correctamente en productos autorizados. Esta obligación corresponde al importador, aunque determinar una trazabilidad completa procedente de un país no europeo puede resultar aún más difícil. Este hecho, sumado al etiquetado en otro idioma, puede dar lugar a que aparezcan en la UE productos de calidad inferior, y perjudicar a los alimentos de la UE y a los fabricantes de envases, y podría entrañar riesgos potenciales para el consumidor.

4.9 El Comité es consciente de que está previsto que las industrias alimentarias y de envasado puedan seguir empleando durante mucho tiempo los envases existentes en la actualidad. Ello es fundamental para evitar consecuencias medioambientales y costes industriales para el deshecho de envases y la destrucción de artículos que no pueden reciclarse.

Bruselas, 28 de abril 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 relativa a las pilas y acumuladores y a las pilas y acumuladores usados»

[COM(2003) 723 final — 2003/0282 (COD)]

(2004/C 117/02)

El 11 de diciembre de 2003, de conformidad con los artículos 95 y 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a las pilas y acumuladores usados» (COM(2003) 723 final – 2003/0282 (COD)).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El problema que plantean las pilas y los acumuladores viene ya siendo tema de debate desde hace varios años por la importancia que reviste: así, en el mercado europeo se comercializan cada año cerca de 800 000 toneladas de baterías para la automoción, 190 000 toneladas de acumuladores de uso industrial y 160 000 toneladas de pilas portátiles.

1.2 Además, se trata de un sector en gran alza como consecuencia también del desarrollo de nuevos aparatos electrónicos de consumo. El valor del mercado mundial registra una tendencia de crecimiento en torno al 9 % anual. En un plano cuantitativo, el incremento anual –en toneladas– se sitúa en torno al 1 % para las pilas y al 1,5 % para las baterías y acumuladores industriales.

1.3 Además, cabe destacar que el previsto –y deseado– aumento de la producción de electricidad mediante fuentes energéticas renovables, como la energía eólica o la solar, aumentará también de modo considerable la necesidad de disponer de tecnologías adecuadas para el almacenamiento de esta energía eléctrica. Esta circunstancia constituirá otro argumento más de peso para un mercado en crecimiento de pilas y acumuladores potentes y seguros.

1.4 Por lo que parece, la actual legislación europea, especialmente la relativa a las pilas, no ha permitido regular eficazmente los riesgos que pueden plantear los residuos ni ha creado un marco homogéneo para su recogida y reciclado. En 2002, se recogió y recicló menos de la mitad del total de pilas portátiles vendidas, por lo que la mayor parte terminó dispersa en el medio ambiente. Por el contrario, sí se recoge ya la mayor parte de las baterías y acumuladores industriales y para la automoción, lo cual se explica por el valor comercial del plomo reciclado y la existencia de unos sistemas adecuados de recogida para los acumuladores industriales que contengan níquel-cadmio.

1.5 La acción reguladora que ahora se propone se ajusta a los objetivos establecidos en el Sexto Programa de Acción de la Comunidad en materia de Medio Ambiente⁽¹⁾, a las indicaciones estratégicas para la prevención y el reciclado de residuos –sobre las que el Comité ya ha tenido oportunidad de pronunciarse favorablemente⁽²⁾– y, por último, a las directivas 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil⁽³⁾, y 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁽⁴⁾. El Comité también ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre estas dos últimas directivas⁽⁵⁾, y ha apoyado el establecimiento de unos ambiciosos objetivos para la valoración, la reutilización y el reciclado (CES 1407/2000, punto 3.4.1).

1.6 Por último, cabe recordar que la Comisión ha adoptado una propuesta de Directiva marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que consumen energía⁽⁶⁾ sobre la cual el Comité ha aprobado un dictamen⁽⁷⁾; la Comisión pretende incorporar, ya en la fase de diseño, los aspectos medioambientales de todos los productos que consuman energía. En este contexto, sería completamente coherente elaborar directivas de ejecución específicas para cada producto sobre la base del apartado 3 del artículo 95 del Tratado CE.

1.7 Antes de presentar la actual propuesta, la Comisión llevó a cabo un detallado análisis de impacto (evaluación de impacto ampliada), en el que se valoraron las soluciones políticas más adecuadas a largo plazo valiéndose, entre otros instrumentos, de una consulta pública en la que participaron aproximadamente 150 interlocutores entre autoridades nacionales, regionales y locales; empresas y asociaciones de fabricantes y distribuidores de pilas y acumuladores; distintas organizaciones no gubernamentales, asociaciones de consumidores y de detallistas.

⁽¹⁾ DO L 242 de 10.9.2002.

⁽²⁾ Dictamen del CESE 1601/2003 de los días 10 y 11 de diciembre de 2003.

⁽³⁾ DO L 269 de 21.10.2000.

⁽⁴⁾ DO L 37 de 13.2.2003.

⁽⁵⁾ Dictamen CES 289/1998 de 26 de febrero de 1998 y dictámenes CES 1407/2000 y 937/2003 de 17 de julio de 2003.

⁽⁶⁾ COM(2003) 453 de 1.8.2003.

⁽⁷⁾ CESE 505/2004.

2. Resumen de los principales elementos de la propuesta de Directiva

2.1 Principalmente, los objetivos de esta propuesta de Directiva –que atañe a la totalidad de las pilas y acumuladores– son los siguientes:

- prohibir el vertido o la incineración de pilas y acumuladores,
- promover sistemas eficaces de recogida (un mínimo anual de 160 gramos por habitante para las pilas portátiles) gratuitos para el consumidor,
- establecer objetivos de rendimiento en el ámbito del reciclado para garantizar un funcionamiento correcto del mercado interior,
- reducir los costes de recogida y reciclado gracias a unas previsiones más elevadas de los niveles de recogida.

2.2 Así pues, las principales medidas de la propuesta de la Comisión pueden resumirse como sigue:

- a) derogación de las directivas existentes ⁽¹⁾, relativas tanto a las pilas como a los acumuladores, y su sustitución por un nuevo instrumento jurídico único;
- b) obligación de recogida y reciclado de todas las pilas y acumuladores usados para evitar su incineración o eliminación, y permitir la recuperación de los distintos metales que los componen;
- c) establecimiento a escala comunitaria de un marco que regule, en términos de subsidiariedad, los sistemas nacionales de recogida, reciclado e incentivación. De acuerdo con las nuevas disposiciones, los fabricantes, los vendedores al por mayor y al por menor, los importadores y los exportadores estarán obligados a hacerse cargo de la recuperación de las baterías y acumuladores industriales, mientras que las pilas y baterías portátiles podrán ser devueltas por los consumidores de manera gratuita. Por lo que respecta a las baterías y acumuladores de automoción, continúan siendo de aplicación las normas previstas por la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil;
- d) prohibición de eliminar las baterías y acumuladores industriales y de automoción en vertederos o incineradores;

(¹) Directiva 91/157/CEE del Consejo, DO L 78 de 26.3.1991, modificada por la Directiva 98/101/CE de la Comisión, DO L 1 de 5.1.1999, con referencias a: Directiva 93/86/CEE de la Comisión, DO L 264 de 23.10.93, Decisión 2000/532/CE de la Comisión, DO L 226 de 6.9.2000, Comunicación de la Comisión COM(2003) 301, Comunicación de la Comisión COM(2003) 302.

- e) establecimiento de un objetivo mínimo y uniforme en toda la UE, fijado en 160 gramos por habitante, para la recogida de todas las baterías y acumuladores portátiles como base de unos sistemas nacionales eficientes; además, debe contemplarse otro objetivo específico para la recogida controlada de baterías y acumuladores de níquel–cadmio que, habida cuenta de su peligrosidad, deberá llegar, por lo menos, hasta el 80 % de estos productos;
- f) obligación de los Estados miembros de garantizar que los fabricantes de baterías o acumuladores, o las terceras partes que actúen en su nombre, establecerán instalaciones de tratamiento para su reciclado, siendo también posible la exportación de los productos usados para su ulterior tratamiento;
- g) obligación de los Estados miembros de promover la aplicación de avanzadas tecnologías de reciclado y la adhesión al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS);
- h) requisitos de reciclado, más elevados para las baterías de plomo y de níquel–cadmio, actualizables periódicamente en función de los avances técnicos;
- i) obligación de los Estados miembros de velar por que los fabricantes asuman los gastos relacionados con la gestión de las pilas y acumuladores usados, ofreciendo las garantías adecuadas mediante inscripción en el registro correspondiente; asimismo, se deberá facilitar la posibilidad de celebrar acuerdos financieros entre los fabricantes y los usuarios en el caso de las baterías industriales o destinadas a la automoción;
- j) indicar la información que se deberá proporcionar a los consumidores y obligar a los fabricantes a marcar adecuadamente los productos; los productos que contengan mercurio, plomo o cadmio deberán marcarse con el símbolo químico del metal respectivo;
- k) previsión de una cláusula de revisión, basada en los resultados del seguimiento, que deberá publicarse obligatoriamente en el Diario Oficial;
- l) posibilidad de incorporar algunos aspectos de la Directiva por medio de acuerdos medioambientales con los operadores económicos;
- m) obligación de los Estados miembros de imponer unas sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité comparte los objetivos encaminados a asegurar la coherencia entre las normativas comunitarias relativas a las pilas y acumuladores y aspirar a la racionalización, simplificación y unificación en un único marco regulador para tan complejo sector. Todo ello permitiría garantizar mediante normas armonizadas una mayor protección del medio ambiente en un mercado único europeo competitivo y respetuoso con los recursos naturales y las materias primas.

3.2 Por otra parte, el Comité considera que, en la medida de lo posible, se debería ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva RAEE 2002/96/CE a todos los tipos de pilas, baterías y acumuladores, al objeto de evitar posibles duplicidades y una proliferación de normas y procedimientos. Efectivamente, los Estados miembros deberán aplicar la Directiva 2002/96/CE en 2004 y –en algunos casos– a partir de 2006, con sistemas de recogida, reciclado y seguimiento, estructuras de registros nacionales adecuados, condiciones de responsabilidad y financiación.

3.3 Por lo que respecta a la actual propuesta de Directiva, el Comité resalta la necesidad de elegir un fundamento jurídico que asegure al mismo tiempo:

- unas normas armonizadas plenamente verificables y sancionables para todos los fabricantes, comunitarios o extracomunitarios, que comercialicen pilas, baterías y acumuladores en el mercado europeo;
- unos niveles elevados en materia de protección medioambiental y salud pública;
- plena igualdad de competencia entre los operadores, incluso de países distintos, en el plano de la igualdad de derechos en materia de opciones e incentivos, exigencias de producción y marcado, registro y seguimiento, recogida y reciclado;
- el fomento de la innovación y el progreso técnico y tecnológico, a la luz también del creciente uso de pilas y acumuladores seguros para el almacenamiento de energía renovable;
- una eficacia y una sostenibilidad de costes y procedimientos que garanticen el desarrollo sostenible de la economía europea basada en el conocimiento más competitiva del mundo para el año 2010;
- la certidumbre y mensurabilidad de unos coeficientes predefinidos aceptables para el reciclado;
- una armonización de las medidas nacionales de registro y garantía para la comercialización y su mutuo reconocimiento al objeto de la carga que suponen los registros múltiples.

3.4 A este respecto, el Comité considera que existen cuatro opciones:

- desdoblarse la actual propuesta en dos propuestas de Directiva, cada una con su propio fundamento jurídico: el artículo 95 del Tratado CE para la Directiva relativa a los requisitos técnicos y el artículo 175 del Tratado CE para la parte delegada por subsidiariedad en los Estados miembros;
- recurrir al artículo 95 y, en particular, a su apartado 3, con vistas a garantizar un enfoque armonizado coherente y un marco normativo también vinculante en todo el territorio de la UE, para permitir plenamente, atendiendo al carácter global del mercado mundial de pilas y baterías, su producción, venta y comercialización en todos los mercados de la Unión;

- recurrir al artículo 175, que contempla diversas disposiciones sobre protección medioambiental en función de las distintas realidades nacionales, pero que, sin embargo, no puede garantizar unas normas armonizadas y vinculantes para todo el mercado interior europeo;

- mantener el doble fundamento jurídico actual –artículos 95 y 175– en una única propuesta de Directiva: el apartado 1 del artículo 95 serviría para los capítulos II, III, VIII y el anexo II, mientras que a los capítulos IV, V, VI y VII les correspondería el apartado 1 del artículo 175.

3.5 A este respecto, el Comité destaca que no son pocas las directivas con un importante componente de protección medioambiental y basadas en el artículo 95 del Tratado CE, como la Directiva sobre la gestión de residuos, la relacionada con los envases o la propia Directiva sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos ⁽¹⁾, así como la Directiva 91/157/CEE relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas ⁽²⁾ que se pretende derogar y sustituir con la actual propuesta de la Comisión. Además, el Comité quiere dejar de manifiesto que, previa presentación de una argumentación bien motivada, los apartados 5 y 6 del artículo 95 autorizan a aquellos Estados miembros que así lo deseen a ir más lejos en materia de protección medioambiental.

3.6 No obstante, y teniendo en cuenta los requisitos mencionados en el punto 3.3, las observaciones recogidas en el punto 3.5 y la necesidad de garantizar a la futura normativa un marco unitario, coherente y simplificado, el Comité considera adecuada la adopción de una Directiva única.

3.7 Por lo que respecta al fundamento jurídico, y aun reconociendo que es posible y compatible el recurso a los artículos 95 (armonización del mercado interior por la vía del progreso) y 175 (protección medioambiental por la vía del progreso), el Comité considera que, en el caso de que fuera posible, sería conveniente recurrir a un fundamento jurídico único que remitiese, en la medida de las posibilidades, al artículo 95, y todo ello al objeto de asegurar una homogeneidad en el tratamiento y los costes de los productos que se comercializan mediante la libre circulación en el mercado único europeo, y de garantizar unos niveles elevados de protección medioambiental que no falseen la competencia ni el tratamiento, ni supongan un agravio o duplicación de los costes de tramitación burocrática.

3.8 En caso de que se considerara fundamental recurrir no sólo al artículo 95, sino también al artículo 175, el Comité recomienda que este último se aplique a las disposiciones relacionadas con los sistemas nacionales de recogida (capítulo IV), el tratamiento y el reciclado (capítulo V) y la información al consumidor (capítulo VII). Sin embargo, por lo que respecta a las demás disposiciones y, en especial, a las relacionadas con los sistemas de registro, éstas deberían someterse a una armonización, en virtud del artículo 95, para dotar de unidad al mercado.

⁽¹⁾ Directiva 2002/95/CE de 27 de enero de 2003 en DO L 37 de 13.2.2003 – Dictamen del CESE en DO C 116 de 19.12.2001.

⁽²⁾ DO L 78 de 26.3.1991.

3.9 El ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva engloba todos los tipos de pilas y acumuladores, independientemente de sus dimensiones o categoría, con excepción de los utilizados a efectos de seguridad nacional y en la investigación espacial y militar. Aun tomando en consideración los motivos expuestos para justificar esta exclusión, el Comité estima que, habida cuenta de la importancia que reviste el uso de pilas, baterías y acumuladores en el ámbito militar y la seguridad, se debería permitir a los Estados miembros responsabilizarse, con métodos y procedimientos propios, de ofrecer las soluciones más adecuadas a los problemas relacionados con su uso, recogida y reciclado, sin olvidar en ningún momento la necesidad de asegurar unos niveles elevados de protección de la salud y el medio ambiente.

3.10 El Comité considera que es importante que todas las directivas utilicen las mismas definiciones, de modo que la legislación comunitaria resulte coherente. Por este motivo, la definición de «fabricante» que figura en la propuesta de Directiva debe ser acorde con la definición de «productor» de la Directiva RAEE, según la cual «productor» es la persona que fabrica y vende con marcas propias o se dedica a la importación o exportación de un producto. Asimismo, el Comité recalca la importancia que revisten el principio de responsabilidad individual de cada «fabricante» por la comercialización de los productos en cuestión y las garantías que deberán presentar los fabricantes inscritos en los registros nacionales para la recogida, el tratamiento y el reciclado de las pilas y los acumuladores industriales y de automoción, así como para el tratamiento de las pilas y baterías portátiles. No obstante, cada eslabón de la cadena de recogida –municipio, minorista, consumidor, fabricante/importador, autoridad pública– deberá asumir la responsabilidad de sus propias acciones.

3.11 El Comité subraya la importancia de que los sistemas de recogida sean, en la medida de lo posible, iguales o similares a los sistemas introducidos por otras directivas y, en particular, a los previstos en la Directiva RAEE. El Comité considera aceptables los niveles propuestos (gramos/año per cápita) para la recogida de todas las baterías y acumuladores portátiles usados, una vez transcurridos cinco años y desde la fecha de adopción de la Directiva. La recogida y el reciclado de las baterías y acumuladores de automoción e industriales se llevan a cabo mediante sistemas eficaces como los contratos de devolución y la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil. En cuanto al porcentaje que se indica para las baterías de níquel-cadmio, el objetivo propuesto del 80 % en cinco años resulta tal vez demasiado optimista y difícil de controlar, sobre todo por lo que respecta a las pilas portátiles.

3.12 El Comité considera oportuna, además, la posibilidad de prorrogar en tres años los plazos de aplicación en las zonas montañosas o rurales, de baja densidad demográfica, así como en las islas. Del mismo modo, también estima conveniente que se apliquen medidas específicas en los nuevos Estados miembros.

3.13 En cuanto a las disposiciones propuestas para el reciclado, el Comité se muestra de acuerdo con el principio de reciclar todas las pilas excepto aquellas que no estén en condiciones de ser recicladas, las cuales deberán considerarse residuos peligrosos. Todas las pilas reciclables recuperadas deberán

ser recicladas con las mejores tecnologías disponibles sin que ello suponga costes excesivos (BATNEEC)⁽¹⁾. A fin de garantizar una apropiada competencia entre las distintas modalidades de reciclado –actualizadas en función de los avances tecnológicos– no resulta difícil compartir el objetivo de eficacia en el reciclado, establecido en un promedio del 55 % del peso medio de los materiales contenidos (65 % para el plomo y 75 % para el cadmio).

3.14 Por lo que respecta a los sistemas de financiación, el Comité considera que todos los agentes del mercado deben tener posibilidad de mostrar al cliente y al consumidor final los costes en que han incurrido, del mismo modo que los entes públicos muestran sus gastos al ciudadano a través de los impuestos sobre los residuos. Los «fabricantes» de pilas portátiles son responsables de financiar el transporte desde los puntos centrales de recogida hasta los depósitos y los puntos de reciclado, mientras que, por lo que respecta a la financiación de la recogida, el tratamiento y el reciclado de las baterías industriales y de automoción, los fabricantes y los usuarios deberán poder celebrar acuerdos para distribuir la carga financiera. En caso de exportación a otros Estados miembros o terceros países, como se prevé en el artículo 16, el Comité considera que se deberían tener en cuenta las posibles repercusiones externas del transporte.

3.15 Al objeto de alcanzar los objetivos que se han propuesto para el correcto funcionamiento del mercado único y una elevada protección medioambiental y de la salud, el Comité considera fundamental una adecuada política de información, formación y participación del consumidor y el ciudadano, ya desde la edad escolar y preescolar.

3.15.1 Aunque, como se desprende de las experiencias efectuadas en distintos países del norte de Europa, el aumento en el precio de venta no parece tener efecto alguno, se ha calculado que, si se repercuten en el consumidor todos los costes de recogida y reciclado de las pilas portátiles usadas, «el coste total anual oscilaría entre uno y dos euros por familia»

3.15.2 El problema que se plantea es, ante todo, el de mejorar la información y lograr una mayor sensibilización del consumidor. A este respecto, el Comité sugiere, además de campañas de información a escala nacional y local, la aplicación desde la edad escolar de acciones específicas de carácter educativo que incidan también en el aspecto lúdico para lograr una mayor participación de los consumidores en la recogida de las pilas y las baterías portátiles usadas, y para introducir una mayor claridad en los símbolos que se incluyen en el etiquetado de los productos. Por su parte, los operadores económicos del ramo de la fabricación y distribución deberían facilitar indicaciones claras y sencillas sobre las condiciones de conservación del producto, así como sobre los plazos para su depósito en puntos específicos de recogida.

3.15.3 Entre las posibilidades de participación activa del consumidor podrían figurar iniciativas como concursos con premios, sistemas de recogida con «puntos» por devolver las pilas y baterías usadas u otros incentivos económicos.

⁽¹⁾ BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost (Mejor tecnología disponible sin costes excesivos).

3.16 El Comité considera que el informe trienal sobre la aplicación de la Directiva y sobre su impacto en el buen funcionamiento del mercado interior y de la protección medioambiental y de la salud debería incluir no sólo resúmenes de informes nacionales, sino también las indicaciones que faciliten las organizaciones de fabricantes y consumidores comunitarias, así como un capítulo sobre los progresos técnicos y tecnológicos que se hayan realizado en la materia. Estos informes deberán presentarse también al Comité.

4. Conclusiones

4.1 El Comité subraya la importancia de instaurar un marco normativo coherente para garantizar, por medio de normas armonizadas, una mayor protección medioambiental en un mercado interior europeo verdaderamente competitivo en el ámbito de las pilas y los acumuladores.

4.2 Además, el Comité destaca la importancia de mantener la sostenibilidad y la capacidad innovadora de un mercado en crecimiento, evitando una reglamentación excesiva que obstaculice el progreso técnico y tecnológico, ya sea para alargar el ciclo de vida del producto y, por consiguiente, la contención de los productos usados, como para mejorar su fiabilidad, potencia y seguridad. Esto es algo necesario, entre otros motivos, por la creciente necesidad de almacenamiento de la energía eléctrica producida, cada vez más, con recursos correspondientes a fuentes de energía renovable, como la eólica o la solar.

4.3 El Comité pide una vez más que se evite la proliferación de normas y procedimientos, con el consiguiente riesgo que suponen las cargas burocráticas y los obstáculos al desarrollo de productos innovadores.

4.4 El Comité se muestra de acuerdo en que es posible y compatible recurrir a un fundamento jurídico que contemple tanto el artículo 95 como el 175, con referencias a elementos bien especificados y diferenciados de la Directiva. A pesar de todo, y al objeto de lograr una elevada protección medioambiental en un mercado único igual para todos, sería preferible recurrir en la medida de lo posible al artículo 95, teniendo también debidamente presentes las opciones recogidas en los apartados 3 (elevado nivel de protección), 5 y 6 (introducción o mantenimiento de unas normas de protección más elevadas).

4.5 El Comité recalca que, a fin de evitar agravios o solapamientos burocráticos, es importante que los sistemas de recogida, reciclado y registro estén coordinados con los previstos en la Directiva RAEE.

4.6 El Comité subraya la importancia que reviste el principio de responsabilidad individual de cada «fabricante» por la comercialización de los productos en cuestión y las garantías que deberán presentar los «fabricantes» inscritos en los registros nacionales, de conformidad con unos sistemas armonizados de inscripción. Además, cada eslabón de la cadena de recogida – municipio, detallista, consumidor, fabricante/importador, autoridad pública – deberá asumir la responsabilidad de sus propias acciones.

4.7 El Comité se muestra de acuerdo con el principio de reciclar todas las pilas excepto aquellas que no estén en condiciones de ser recicladas, las cuales deberán considerarse residuos peligrosos. Todas las pilas reciclables recuperadas deberán ser recicladas con las mejores tecnologías disponibles sin que ello suponga costes excesivos (BATNEEC) ⁽¹⁾.

4.8 Por lo que respecta a los sistemas de financiación, el Comité considera que todos los agentes del mercado deben contar con la posibilidad de mostrar al cliente y al consumidor final los costes en que han incurrido.

4.9 Al objeto de alcanzar los objetivos que se han propuesto para el correcto funcionamiento del mercado único y una elevada protección medioambiental y de la salud, el Comité considera fundamental una adecuada política de información, formación y participación del consumidor y el ciudadano, ya desde la edad escolar y preescolar.

4.10 El Comité considera que el informe trienal sobre la aplicación de la Directiva y su impacto en el buen funcionamiento del mercado interior y la protección medioambiental y de la salud debería someterse también a examen del Comité Económico y Social Europeo por su evidente vinculación con la sociedad civil organizada.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost (Mejor tecnología disponible sin costes excesivos).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad»

(COM(2003) 847 final - 2003/0333 (COD))

(2004/C 117/03)

El 22 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 175, apartado 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad» (COM(2003) 847 final - 2003/0333 (COD)).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad ⁽¹⁾. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación ⁽²⁾; 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.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

2. Observaciones generales

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

2.2 Se ha garantizado que esta compilación de disposiciones no contiene ninguna modificación sustantiva y tiene como único objetivo presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité se muestra plenamente de acuerdo con este objetivo y, a la luz de estas garantías, acoge favorablemente la propuesta.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Realizada en virtud de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Codificación del acervo comunitario, COM(2001) 645 final.

⁽²⁾ Véase la Parte A del anexo II de la propuesta.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces» (Versión codificada)

(COM(2004) 19 final – 2004/0002 (COD))

(2004/C 117/04)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con los artículos 175 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces» (COM(2003) 19 final – 2004/0002 (COD)).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sra. SANTIAGO).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

El objeto de la presente propuesta es proceder a la codificación de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978 relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces ⁽¹⁾. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación ⁽²⁾. 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.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

2. Observaciones generales

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

3. Se ha garantizado que esta compilación de disposiciones no contiene ninguna modificación sustantiva y tiene como único objetivo presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité se muestra plenamente de acuerdo con este objetivo y, a la luz de estas garantías, acoge favorablemente la propuesta.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Realizada en virtud de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Codificación del acervo comunitario, COM(2001) 645 final.

⁽²⁾ Parte A del Anexo III de la presente propuesta.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)»

(COM(2003) 796 final)

(2004/C 117/05)

El 14 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)» (COM(2003) 796 final).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2004 (Ponente: Sr. DANTIN).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 93 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Ya en 1997, en su «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la promoción de "itinerarios europeos" de formación en alternancia incluido el aprendizaje» (COM(97) 572 final) ⁽¹⁾, la Comisión indicaba que en el contexto de la realización del mercado interior y, más generalmente, de la construcción de un espacio sin fronteras, la movilidad de las personas en formación se está convirtiendo en una dimensión cada vez más importante de la ciudadanía europea y en una herramienta de integración intercultural y social.

1.2 Ahora bien, la falta de transparencia de las cualificaciones y competencias se ha considerado a menudo como un obstáculo a la movilidad, ya sea para lograr un objetivo educativo o profesional, al tiempo que puede considerarse como una dificultad que entorpece el desarrollo de la flexibilidad del mercado de trabajo.

1.3 Con el fin de modificar esta situación, durante estos últimos años se ha venido prestando un interés cada vez más manifiesto a estas cuestiones, tanto a nivel nacional como a nivel europeo.

1.3.1 En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, las conclusiones de la Presidencia hicieron de la mejora de la transparencia de las cualificaciones uno de los tres ejes principales de un enfoque destinado a mejorar la correspondencia entre la oferta de los sistemas de educación y formación y las nuevas necesidades que aparecen en la sociedad del conocimiento desde el punto de vista del nivel y la calidad del empleo y del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

1.3.2 Dos años más tarde, el Consejo Europeo de Barcelona fijó, entre otras cosas, el objetivo de hacer de la educación y la formación europeas una referencia de calidad mundial de aquí a 2010. A tal efecto, pidió específicamente que se prosiguiera la acción destinada a garantizar la transparencia de los títulos y cualificaciones a través de instrumentos apropiados.

1.3.3 Para ello, la Comunicación de la Comisión relativa a un plan de acción sobre las capacidades y la movilidad (COM(2002) 72 final) instaba a crear y consolidar instrumentos que potencien la transparencia y la transferibilidad de las cuali-

ficaciones a fin de facilitar la movilidad entre los diferentes sectores de actividad y dentro de los mismos; esta Comunicación pedía también la creación de un sitio centralizado de información sobre la movilidad, inscrito a su vez en el marco de una red europea más amplia, que facilite a los ciudadanos información exhaustiva y fácilmente accesible sobre aspectos clave en lo tocante a las ofertas de empleo, la movilidad, las posibilidades de aprendizaje y la transparencia de las cualificaciones en Europa. Por otra parte, la Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre las capacidades y la movilidad instaba a una cooperación estrecha, en particular para establecer un marco de transparencia y de reconocimiento basado en los instrumentos existentes.

1.3.4 Esta estrecha cooperación se ha iniciado ya en el ámbito de la enseñanza y la formación profesional. Inspirado en el «proceso de Bolonia», aplicado en la enseñanza superior, este proceso se basa en dos documentos políticos: la declaración de Copenhague de 30 de noviembre de 2002 y la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 destinada a promover el fortalecimiento de la cooperación europea en materia de enseñanza y formación profesional.

1.3.4.1 La declaración de Copenhague instaba expresamente a una acción destinada a aumentar la transparencia en la enseñanza y la formación profesional a través de la aplicación y la racionalización de los útiles y redes de información, en particular mediante la integración en un marco único de los instrumentos existentes como el CV europeo, los suplementos de certificados y diplomas, el marco europeo común de referencia para las lenguas y el Europass.

1.4 La propuesta de Decisión objeto del presente dictamen establece el marco único para la transparencia de las cualificaciones y competencias que pedía la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002. Prevé las medidas de aplicación y de apoyo que considera adecuadas.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité acoge favorablemente el contenido global de la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo objeto del presente dictamen.

⁽¹⁾ Dictamen del CES 635/98 de 29 de abril de 1998 – Ponente: Sr. DANTIN - (DO C 214 de 10.7.1998).

2.1.1 En efecto, comparte la idea de que una mejor transparencia de las cualificaciones y competencias facilitará en toda Europa la movilidad con fines de educación y de formación permanente, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de una educación y de una formación de calidad. Facilitará asimismo la movilidad con fines profesionales tanto entre países como entre los diversos sectores de actividad, por lo que podrá contribuir también al desarrollo personal de los ciudadanos.

2.1.1.1 Así, este dispositivo constituirá un elemento que formará parte de la política de empleo y contribuirá a su desarrollo, facilitando la transferibilidad de las cualificaciones. Al aportar una dimensión suplementaria al espacio europeo de la formación, es un elemento que refuerza la ciudadanía europea al tiempo que contribuye a la consolidación del mercado único.

2.2 El Comité aprueba, de manera general, la aplicación práctica y concreta de esta orientación que consiste en crear un documento en el cual figuren la descripción y la certificación de las competencias y cualificaciones adquiridas por su titular, ya sea a través de una formación inicial o continua, o de la experiencia profesional.

2.2.1 Este expediente, marco de representación único, contendrá los siguientes documentos:

- el «currículum vitae europeo», elaborado por el CEDEFOP;
- el «portafolio de las lenguas», que armoniza la presentación de las competencias lingüísticas;
- el «suplemento de diploma», que describe el currículo seguido con el fin de facilitar las equivalencias y, por consiguiente, la movilidad;
- el «suplemento de certificado», que tiene el mismo objeto que el «suplemento de diploma» por lo que se refiere a las cualificaciones profesionales;
- y, por último, «el Europass-Formación», que ha dado nombre a la propuesta que se examina, y que describe las competencias adquiridas con motivo de una formación profesional en alternancia efectuada en otro Estado miembro. Este documento recibirá en adelante el nombre de «MobiliPass».

A estos documentos, denominados «Documentos Europass», podrán añadirse todos los documentos aprobados por la Comisión previa consulta a las Agencias Nacionales Europass.

2.3 El Comité aprueba también la exigencia de que cada Estado miembro cree una Agencia Nacional Europass (ANE) que será responsable a nivel nacional de la coordinación del conjunto de las actividades Europass y que sustituirá, cuando proceda, a los órganos existentes que realizan actualmente actividades similares como, por ejemplo, los «puntos de contacto».

2.3.1 Estas Agencias pueden ser consideradas como verdaderas «ventanillas únicas» sobre este asunto, puesto que también se les atribuyen las tareas siguientes:

- coordinar, en cooperación con los órganos nacionales competentes, las actividades relacionadas con la puesta a disposición o con la expedición de los documentos Europass;

- promover la utilización de Europass, incluso por los servicios de Internet;
- garantizar que los ciudadanos dispongan de información y orientación adecuadas sobre el Europass y los documentos Europass;
- proporcionar a los ciudadanos información y orientación sobre las posibilidades de aprendizaje en Europa, la estructura de los sistemas de educación y de formación y otras cuestiones relacionadas con la movilidad con fines de aprendizaje;
- administrar, a nivel nacional, el apoyo financiero que concede la Comunidad para todas las actividades relacionadas con Europass.

2.3.2 Por otra parte, el Comité celebra la instauración de una red europea de Agencias Nacionales Europass coordinada por la Comisión. Dicha red facilitará la circulación de la información y de buenas prácticas de un Estado miembro a otro, lo que podrá contribuir a la mejora de la calidad y de la eficacia del trabajo de cada agencia.

2.4 En definitiva, la integración de las herramientas existentes en un marco coordinado, promovido y seguido en cada país por un órgano único -constituido en red a nivel europeo- y apoyado por sistemas de información adaptados a nivel nacional y europeo, facilita el acceso a estos documentos, aumenta su coherencia y hace que se conozcan mejor. Un expediente coordinado de documentos permite una comunicación más eficaz que una serie de documentos desvinculados entre sí. Constituye un pasaporte para comprender y comunicar mejor las cualificaciones de los ciudadanos.

2.5 El Comité observa con interés que el contenido de la Decisión objeto de examen se corresponde con el marco de acción aprobado en febrero de 2002 por los interlocutores sociales relativo al desarrollo de las competencias y cualificaciones a lo largo de toda la vida. En efecto, en este ámbito, los interlocutores sociales -al margen de la acción prioritaria que debe realizarse para el reconocimiento y la validación de las competencias y cualificaciones- hicieron hincapié en la necesidad de mejorar la transparencia y la transferibilidad como medio para facilitar la movilidad geográfica y profesional y aumentar la eficacia del mercado de trabajo.

2.5.1 Como se indica en el texto de la Comisión, los interlocutores sociales deben desempeñar un papel importante en todo lo que se refiera a la Decisión objeto del presente dictamen y deben participar en su puesta en práctica. El Comité consultivo para la formación profesional, que está integrado por representantes de los interlocutores sociales y autoridades nacionales de los Estados miembros, debe ser informado regularmente sobre la aplicación de la Decisión.

2.5.2 Este punto deberá incluirse en el informe de evaluación de la puesta en práctica que será presentado por la Comisión, cada cuatro años, al Parlamento Europeo y al Consejo.

2.5.3 Este informe de evaluación forma parte y es consecuencia lógica de la Decisión y de su puesta en práctica. Por consiguiente, el CESE desea, llegado el momento, ser consultado sobre dicho informe para emitir un dictamen.

3. Observaciones particulares

3.1 La propuesta de Decisión prevé la posibilidad de integrar en el expediente, además de los instrumentos europeos, otros instrumentos relacionados con la transparencia que podrían elaborarse a nivel nacional y sectorial, aprobados por la Comisión, previa consulta a las Agencias Nacionales Europass (véase punto 2.2).

3.1.1 Sobre este punto, el Comité considera que este proceso, los criterios que lo regulan, su método operatorio y el conjunto de elementos que contribuyen a esta integración resultan confusos porque están insuficientemente definidos. Es necesario desarrollar mejor las explicaciones sobre este planteamiento para hacerlo «transparente».

3.2 El Comité destaca la importancia que debe darse a las campañas de información y comunicación que se lleven a cabo tanto a nivel europeo o nacional como sectorial.

3.2.1 En efecto, el dispositivo examinado no es de interés sólo para los jóvenes demandantes de empleo, sino que va dirigido al conjunto del mercado de trabajo. Es pues indispensable que su promoción rebase los medios universitarios para que impregne a fondo los organismos encargados de la búsqueda de empleo y colocación.

3.2.2 Aparte de las especificaciones necesarias, para que esta promoción sea eficaz debe llegar a la opinión pública. Desde este punto de vista, es primordial poner en línea (Internet) el conjunto de los elementos de este dispositivo y crear un logotipo que permita una visualización rápida y cualificadora.

3.2.3 Esta puesta en línea contribuirá a la eficacia de la conexión en red de las Agencias Nacionales Europass, al tiempo que permitirá un acceso potencial abierto al conjunto de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, de lo cual el Comité se felicita.

3.2.4 Sin embargo, si bien la puesta en línea de Europass II es determinante para alcanzar una eficacia máxima, no debe hacerse en detrimento del soporte papel so pena de excluir del acceso al dispositivo a los trabajadores que no puedan utilizar Internet.

3.3 El Comité aprueba la ampliación de las competencias de «Europass-Formación». En efecto, la transformación de «Europass-Formación» en «MobiliPass» acarrea un cambio de contenido que va más allá de la formación en alternancia. Podrá incluir otros tipos de formación como, por ejemplo, ERASMUS y, más en general, todos los programas comunitarios en materia de educación y aprendizaje. De esta manera, proporcionará una visión más completa de los conocimientos adquiridos en el marco de la movilidad intraeuropea.

3.4 En cuanto a la financiación, el presupuesto previsto es similar al asignado a «Europass-Formación» en los años anteriores y ello a pesar de la sobrecarga que aqueja al dispositivo y

de la ampliación de la Unión Europea a 25 Estados miembros. El presupuesto está aprobado únicamente para los años 2005 y 2006; para los años siguientes a 2006 «no serán sustancialmente superiores».

3.4.1 El Comité sugiere que, sin esperar hasta 2010, año de la presentación del informe de evaluación al Parlamento y al Consejo, se proceda desde comienzos de 2007 a una evaluación financiera que abarque los dos primeros años de funcionamiento con el fin de determinar, a la luz de esta evaluación, los presupuestos que habrá que asignar para los años 2007 y siguientes.

4. Conclusiones

4.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión.

4.2 El dispositivo presentado se inscribe de manera coherente como consecuencia lógica, tanto en lo que se refiere a los principios como a su puesta en práctica, de una serie de orientaciones y decisiones tomadas en los Consejos Europeos de Lisboa y Barcelona y en la declaración de Copenhague de noviembre de 2002.

4.3 Una mejor transparencia de las cualificaciones y competencias facilitará la movilidad en toda Europa con fines profesionales, así como de educación y formación.

4.4 Este dispositivo constituirá un elemento que formará parte de la política de empleo y contribuirá a su desarrollo. Al aportar una dimensión suplementaria al espacio europeo de formación, educación y aprendizaje, contribuirá al fortalecimiento de la ciudadanía europea al tiempo que consolidará la progresión del mercado único.

4.5 El Comité aprueba la instauración en cada Estado miembro de una Agencia Nacional Europass, que puede considerarse, en relación con este asunto, como una verdadera «ventanilla única».

4.6 Los interlocutores sociales deben participar en la puesta en práctica de este dispositivo.

4.7 La propuesta de Decisión ganaría en precisión indicando de manera clara el método operatorio y los criterios elegidos para determinar cuáles son los instrumentos elaborados a nivel nacional y sectorial que podrían formar parte del expediente Europass II.

4.8 El Comité destaca la importancia de las campañas de información y comunicación, así como de la puesta en línea de todos los elementos de este dispositivo, para que el conjunto del proceso se lleve a cabo con éxito.

4.9 El Comité sugiere que se proceda a una evaluación financiera al cabo de dos años de funcionamiento.

Bruselas, 28 de abril 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 Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios»

(COM(2003) 822 final – 2003/0329 (CNS))

(2004/C 117/06)

El 13 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios» (COM(2003) 822 final – 2003/0329 (CNS)).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de abril de 2004 (ponente: Sr. BURANI).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El 23 de diciembre de 2003, la Comisión presentó una propuesta de directiva del Consejo ⁽¹⁾ por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, llamada Sexta Directiva, por lo que se refiere al lugar de prestación de los servicios.

1.2 Esta propuesta de directiva, encaminada a modificar el lugar de imposición de las prestaciones de servicios cuando estas operaciones tienen lugar entre sujetos pasivos, se inscribe en el programa de trabajo de la Comisión destinado a mejorar el funcionamiento del mercado interior.

1.3 El 7 de julio de 2000, la Comisión Europea aprobó una comunicación en la que presentaba su estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior ⁽²⁾. Esta estrategia prevé la elaboración de un programa de acción para lograr cuatro objetivos principales:

- la simplificación de las normas existentes;
- la modernización de las normas existentes;
- una aplicación más uniforme de las disposiciones actuales;
- una cooperación administrativa más intensa.

La propuesta objeto del dictamen del CESE corresponde al segundo objetivo.

1.4 Otras iniciativas de la Comisión han permitido avanzar en la realización de estos objetivos. Así pues, por lo que se refiere a la simplificación, el Consejo aprobó la Directiva 2000/65/CE de 17 de diciembre de 2000 por la que se suprime, a partir del 1 de enero de 2003, la posibilidad que los Estados miembros tenían de imponer la designación de un representante fiscal a los operadores intracomunitarios que realizaban operaciones en un Estado miembro que no fuera el Estado en que están establecidos.

1.5 En este sentido, cabe citar, únicamente para recordarlas, iniciativas como la posibilidad de que disponen todos los sujetos pasivos de cumplir sus obligaciones por vía electrónica, la armonización del contenido de las facturas, la aceptación de una factura electrónica y la Directiva referente al comercio electrónico.

2. Síntesis de la propuesta de directiva

2.1 Situación actual

2.1.1 En su artículo 9, la Sexta Directiva define el lugar de prestación de los servicios a efectos del IVA. La particularidad de este artículo es que establece una regla general, cuya aplicación es cada vez más limitada (apartado 1 del artículo 9), y que prevé excepciones en las que se incluye un número cada vez más elevado de operaciones (apartados 2 y 3 del artículo 9):

- el apartado 1 del artículo 9 establece como lugar de prestación de un servicio el lugar donde está establecido el proveedor del servicio. El principio general es, pues, gravar las prestaciones de servicios en el país de establecimiento del proveedor del servicio;
- el apartado 2 del artículo 9 define un gran número de excepciones a este principio:
 - en la letra a) precisa que las prestaciones de servicios relacionados con bienes inmuebles se gravarán en el país donde radiquen dichos bienes;
 - en la letra b) precisa que el lugar de las prestaciones de servicios de transporte será el lugar donde se realice el transporte, en función de las distancias recorridas;
 - en la letra c) precisa que el lugar de las prestaciones de servicio que tengan por objeto actividades culturales, artísticas, deportivas, científicas, docentes recreativas o similares será el lugar en que estas prestaciones sean materialmente realizadas. Lo anterior es también válido para los trabajos e informes periciales referentes a bienes muebles corporales;

⁽¹⁾ COM(2003) 822 final – 2003/0329 (CNS).

⁽²⁾ Dictamen CESE: DO C 193 de 10.7.2001, p. 45.

- en la letra e) proporciona la lista de prestaciones para las cuales el país de imposición es el país de establecimiento del destinatario cuando éste sea un sujeto pasivo establecido en un país de la Unión distinto del prestador del servicio, o cuando esté establecido fuera de la Unión. La lista completa de estas prestaciones, llamadas en general «prestaciones intangibles», figura en el anexo al presente documento;
- en la letra f) precisa que para las prestaciones contempladas en el último guión del apartado e), es decir, los servicios prestados por vía electrónica a personas establecidas en un Estado miembro que no tengan la condición de sujeto pasivo, el lugar de la imposición será el país de la Unión en que dichas personas estén establecidas. Se tiene en cuenta así el artículo 1 de la Directiva 2002/38/CE de 7 de mayo de 2002 por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE.

2.2 Razones de la situación actual

2.2.1 El actual régimen relativo al lugar de imposición de las prestaciones de servicios consiste en una regla general (la prestación se grava en el país de establecimiento del prestador del servicio) poco aplicada y una serie de excepciones (la prestación se grava en el país en que se realiza la prestación o en el país de establecimiento del destinatario). Esta situación se debe a las opciones realizadas en el momento de la aprobación de la sexta Directiva.

2.2.2 Durante los trabajos preparatorios de este texto, la Comisión señaló haberse encontrado ante la dificultad de armonizar las distintas legislaciones de los Estados miembros que establecían de manera divergente el lugar de las prestaciones de servicios a efectos de imposición. Algunos Estados consideraban el lugar de establecimiento del prestador del servicio y otros el del destinatario.

2.2.3 Con la aprobación de la sexta Directiva, que representó un gran paso adelante en la realización del mercado único, la Comisión, obviamente, tuvo que unificar el lugar de las prestaciones de servicios a efectos de imposición para limitar, o incluso eliminar, los riesgos de la doble imposición o de no imposición de algunas operaciones. La opción realizada por la Comisión en 1978, y aprobada por todos los Estados miembros, fue función de las distintas legislaciones entonces vigentes y de la naturaleza de los servicios prestados con más frecuencia en esa época.

2.3 Consecuencias de la situación actual

2.3.1 Según el Comité —que comparte la opinión general—, la situación actual implica dos tipos de consecuencias que pueden menoscabar el desarrollo del mercado único:

2.3.1.1 Las normas vigentes son de una gran complejidad y contrarias al indispensable espíritu de simplificación en que debe basarse la normativa del IVA. Frenan la acción de las empresas comunitarias, en particular de las PYME, y contrastan claramente con la voluntad manifiesta de la Comisión de

simplificar las obligaciones a cargo de los operadores económicos y de los ciudadanos en general.

2.3.1.2 Las normas vigentes conducen a situaciones de no imposición o de doble imposición no equitativas que pueden favorecer a las empresas establecidas fuera de la Unión en detrimento de las comunitarias. La razón principal de este problema reside en el hecho de que la letra e) del apartado 2 del artículo 9 se aplica exclusivamente a una serie limitada de excepciones específicamente enumeradas y que la ampliación de esta lista requiere modificar la Directiva, lo que implicaría un procedimiento largo y laborioso.

2.3.2 Ahora bien, en virtud de la letra e) del apartado 2 del artículo 9 es posible gravar las prestaciones en el país del destinatario, incluso cuando el prestador de servicios tiene su sede fuera de la UE y, contrariamente, también es posible exonerar servicios hechos por prestadores establecidos en el territorio de la Unión cuando los destinatarios están establecidos fuera de la UE. Un sistema tal permite respetar la neutralidad del impuesto y poner en pie de igualdad a las empresas de la Unión prestadoras de estos servicios con las empresas extracomunitarias.

2.3.3 Además, esta norma no es vinculante: si un Estado miembro decide no aplicarla, en particular cuando el servicio de que se trate no figura en la lista citada más arriba, los servicios «exportados» por las empresas europeas deberán estar sujetos al IVA (en el lugar del prestador de servicios) mientras que los servicios «importados» no lo estarán, lo que rompe la neutralidad del impuesto y representa un agravio comparativo para las empresas establecidas en el territorio de la Unión Europea.

2.4 Las propuestas de la Comisión

2.4.1 Para remediar esta situación, la Comisión ha presentado la propuesta de directiva objeto del presente dictamen en la cual:

- propone modificar (artículo 9) el lugar de imposición de las prestaciones entre sujetos pasivos. El principio general será en adelante que las prestaciones de servicios se graven en el país del destinatario de las mismas;
- aprovecha la ocasión para dejar claro (apartado 1 del artículo 1) que los servicios prestados dentro de una misma entidad jurídica (por ejemplo, servicios prestados por la sociedad matriz a una sucursal) no se considerarán prestaciones de servicios.

2.4.1.1 En opinión de la Comisión, la aplicación de esta regla general permitiría poner remedio a los inconvenientes mencionados más arriba, estableciendo el principio según el cual las prestaciones entre sujetos pasivos deben gravarse en el lugar de su consumo efectivo, que coincide generalmente con el lugar de establecimiento del destinatario.

2.4.1.2 Por lo que se refiere a los servicios prestados a sujetos no pasivos, el lugar de la imposición sigue siendo el país donde esté establecido el proveedor del servicio.

2.4.2 Por último, por lo que se refiere a los sujetos pasivos que realicen prestaciones tanto imposables como exentas del IVA, la Comisión propone considerarlos como sujetos pasivos a todos los efectos respecto de los servicios que les sean prestados, a excepción de los destinados a su consumo final.

2.4.2.1 Según la Comisión, esta nueva redacción del artículo 9 de la Sexta Directiva permite remediar en gran parte los inconvenientes mencionados anteriormente.

2.4.3 La propuesta de directiva prevé además una serie de excepciones:

- se mantiene el lugar de imposición para las prestaciones de servicios relativas a un bien inmueble, a saber, el país donde esté situado;
- igualmente, los servicios hoteleros así como los peajes de autopista se gravarán también en el país donde se encuentre el hotel o la autopista;
- para los servicios de transporte de pasajeros, el lugar de imposición será el país en el que se efectúe el transporte a prorrata de la distancia recorrida;
- en relación con las prestaciones de servicios para actividades culturales, artísticas, deportivas, recreativas o similares, se considerará como lugar de imposición el país de ejecución material de la prestación. Esta excepción al principio se ajusta a la economía general del impuesto y permite evitar que las empresas prestadoras de servicios establezcan su sede en países con tipos bajos.

2.4.4 No obstante, en la nueva redacción del artículo no están incluidas entre las excepciones las actividades científicas y docentes, lo que tiene como efecto volver a integrarlas en el ámbito del principio general. Según la Comisión, esto tiene por objeto simplificar las obligaciones de las empresas que operan en sectores clave del desarrollo económico como la investigación científica y la enseñanza, para las que el riesgo de deslocalización dentro de la Unión únicamente por razones de diferencias en los tipos de IVA es mínimo.

3. Observaciones y propuestas

3.1 El Comité está de acuerdo con los objetivos de la propuesta de directiva y, en general, con la formulación de la nueva normativa. No obstante, sigue pareciendo más bien complicada y suscita las reservas y solicitudes de aclaración que se indican a continuación. Por otra parte, el Comité reconoce que el asunto es complejo y que las normas generales no pueden solucionar siempre los distintos casos particulares que deben afrontar las empresas diariamente.

3.2 Transporte de pasajeros (artículo 9 ter)

3.2.1 La propuesta de la Comisión señala que «el lugar de la prestación de servicios de transporte de pasajeros será aquél donde se realice el transporte, en proporción a las distancias recorridas». Esta regla es difícil de interpretar: por una parte, el

concepto de lugar «donde se realice el transporte» no queda claro (¿lugar de partida? ¿lugar de llegada?), en particular en el caso del transporte aéreo; y por otra parte, cabe preguntarse si habrá que aplicar tantos tipos de IVA como Estados haya en el trayecto («en proporción a las distancias recorridas»). Si ya resulta difícil establecer criterios para el transporte terrestre, los problemas de interpretación y aplicación son más graves aún en el caso de los transportes aéreo y marítimo. El Comité considera que es imprescindible reformular este artículo con mayor claridad y sobre todo revisarlo para armonizar las normas relativas al transporte de pasajeros con las del transporte de bienes (véase artículo 9 *sexies*).

3.2.2 La Comisión señala que no ha habido innovaciones respecto de la situación existente. El CESE llama no obstante la atención sobre el hecho de que las normas que deben aplicarse son, como ya se ha indicado, extremadamente complicadas. Y no sólo eso, sino que en la práctica dan lugar a interpretaciones diversas según los casos, con la consiguiente incertidumbre sobre su interpretación y sobrecarga de trabajo para los sujetos imposables y para la administración. Se trata de un sector en el que se precisa más claridad y simplicidad. El CESE sugiere que la normativa sea objeto de una revisión radical en cuanto a la forma y, si fuera necesario, de su contenido.

3.3 Prestación de servicios específicos a sujetos pasivos (artículo 9 *quinquies*)

3.3.1 La Comisión propone gravarlos en el país del proveedor del servicio, siempre que se cumplan tres condiciones simultáneamente:

- las prestaciones deben tener lugar en el Estado miembro en el que el proveedor esté establecido;
- las prestaciones han de requerir la presencia física del proveedor del servicio o la presencia material de los medios de prestación del servicio, además de la presencia física del destinatario del mismo;
- los servicios se han de prestar directamente al destinatario para su consumo inmediato.

3.3.2 En lo que se refiere a la tercera condición, si por «destinatario» se entiende aquí toda persona física que pertenece a una organización sujeta al IVA, la norma resulta razonable. No obstante, en ese caso, el Comité considera que sería útil derogar la octava Directiva sobre el IVA e instaurar un derecho a deducción transfronterizo con el fin de reducir las obligaciones de los operadores.

3.3.3 Las operaciones de alquiler y de arrendamiento de larga duración (más de 30 días) no están incluidas en esta categoría de excepciones. Estas operaciones se gravarían, pues, en el país del destinatario, contrariamente a lo que sucede en la actualidad. Se impediría así que algunos destinatarios se beneficiaran de las normas de derecho a deducción del país del prestador del servicio, cuando éstas sean más favorables que las de su propio país.

3.3.3.1 El CESE señala no obstante que esta categoría incluye operaciones de elevado importe económico, como el alquiler con opción de compra de aviones y el alquiler de barcos; el traspaso de los ingresos de un país a otro puede conllevar beneficios importantes para las empresas, lo que podría fomentar su deslocalización.

3.4 Transporte de bienes a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo (artículo 9 *sexies*)

3.4.1 Según el artículo 9 *sexies*, se considerará como lugar de las prestaciones de estos servicios el lugar de partida. En opinión del Comité, conviene clarificar la coherencia entre el trato dado al transporte de pasajeros, que no distingue entre sujetos pasivos y no pasivos y que prevé como lugar de imposición el lugar «donde se realice el transporte en proporción a las distancias recorridas», y el presente artículo, que se refiere claramente a los transportes efectuados exclusivamente por cuenta de particulares.

3.4.2 El apartado 2 de este artículo prevé que los Estados miembros podrán considerar exenta la parte del transporte intracomunitario de bienes que corresponda a los trayectos efectuados por aguas que no formen parte del territorio de la Comunidad. Tal vez sea lógica esta exención, pero el Comité se opone firmemente a que se reconozca a los Estados miembros la «facultad» (presente también en de otros artículos) de conceder o no exenciones. En un ámbito como la fiscalidad, donde la armonización está en ciernes, la libre opción puede agravar aún más las diferencias que existen actualmente en el tratamiento de los contribuyentes.

3.4.3 En cuanto a la aplicación de la norma, son válidas también aquí las observaciones y sugerencias formuladas en el punto 3.2.2.

3.5 Prestación de servicios por vía electrónica a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo (artículo 9 *octies*)

3.5.1 Este artículo dispone que las prestaciones de servicios efectuadas por un sujeto pasivo que tenga la sede de su actividad económica fuera de la Comunidad se entenderán realizadas en el lugar de residencia del no sujeto pasivo. La Comisión precisó que los prestadores de servicios no comunitarios deberán registrarse para el IVA en el país del destinatario, recuperar el impuesto y devolverlo al Estado miembro del destinatario. Esta disposición se aplicaría hasta el 30 de junio de 2006. Además del hecho, evidente, de que el período mencionado es extremadamente corto y que la Comisión no da ninguna información sobre las decisiones que se tomarán a continuación, el Comité señala que una disposición de este tipo tal vez pueda ser considerada por los «grandes» prestadores de servicios electrónicos, pero que se presta fácilmente a que hagan caso omiso de ella los «pequeños» u ocasionales prestadores de servicios a particulares.

3.6 Otras disposiciones

3.6.1 Las otras excepciones se refieren a personas que no tienen la condición de sujeto pasivo y que el texto debe tener en cuenta en la medida en que modifica el conjunto del artículo 9. Las normas actuales se mantienen y no suscitan observación

alguna. El CESE destaca que si bien es oportuno que las normas de imposición para sujetos pasivos y no pasivos se armonicen en una etapa posterior, también es conveniente que ello no sobrecargue los trámites que han de soportar los prestadores de servicios o los consumidores. Esta evolución debería permitir una generalización de la ventanilla única, a semejanza de la que ya existe para los servicios prestados por vía electrónica.

4. Conclusiones

4.1 Como consideración de carácter general, el Comité señala que, por lo que se refiere a los sujetos pasivos, la propuesta de directiva permite uniformar en buena medida las normas que regulan el lugar de imposición de bienes y las que se aplican a las prestaciones de servicios. Esta evolución permitirá simplificar las obligaciones de los operadores y, en algunos casos, restablecer la paridad entre las empresas comunitarias y las establecidas fuera del territorio de la Unión, como es el caso actualmente con el régimen de import-export de bienes. El Comité no puede sino suscribir este enfoque.

4.1.1 El Comité espera que en esta ocasión se proceda a una correcta evaluación de la diversidad de la prestación de servicios, estableciendo una distinción entre los servicios de interés general con carácter universal y los servicios de carácter privado.

4.2 No obstante, deben clarificarse varias partes de la propuesta de la Directiva. Además, conviene reducir al mínimo el número de «excepciones a las excepciones», en la medida en que pueden complicar aún más una materia ya de por sí suficientemente compleja. En definitiva, las nuevas normas se sitúan aún lejos del objetivo general de simplificación que persigue la Comisión. Sería también necesario revisar el texto con el fin de eliminar en la medida de lo posible el margen de interpretación de las disposiciones que tienen los Estados miembros así como el margen de autonomía decisoria de las administraciones fiscales.

4.3 Las nuevas normas reducen al mínimo los casos en los cuales el prestador de servicios se ve obligado a registrarse a efectos del IVA en el Estado de destino, y favorecen por lo tanto el mecanismo de inversión del sujeto pasivo, es decir, el pago por el sujeto pasivo y el consiguiente derecho a deducción por las actividades imponibles.

4.3.1 El mecanismo de inversión del sujeto pasivo plantea el problema de los controles. Para garantizarlos, la Comisión propone extender también a los servicios el sistema electrónico de intercambio de información sobre el IVA (VIES) instituido en 1993 para las mercancías; ahora bien, es notorio, y la Comisión lo admite, que los resultados de este sistema no son satisfactorios a pesar de que funciona desde hace más de diez años. La Comisión considera que la introducción en este sistema de los datos relativos a los servicios añadiéndolos a los ya previstos para las mercancías «no supondrá una carga excesiva para las Administraciones». El CESE no comparte este punto de vista. No sólo la carga sería considerable, sino que caben dudas también sobre la posibilidad de respetar la fecha prevista para la puesta en práctica de esta extensión (2008), habida cuenta de las dificultades que se observan actualmente.

4.4 Como conclusión, el CESE desea formular dos consideraciones finales: la primera es que el IVA es el impuesto que más se evade en la Unión y que la evasión fiscal favorece el fraude a gran escala, del que se nutre en particular la delincuencia organizada, pero exige también de los Estados miembros un despliegue considerable de medidas para luchar contra la misma. El coste de la recaudación de este impuesto no se conoce, pero es sin duda muy elevado. Conviene añadir que esta situación no es imputable a las normas sino más bien al sistema en sí. Ya es hora de que los expertos empiecen a pensar en sistemas alternativos que garanticen ingresos al menos iguales a los ingresos actuales pero que sean menos costosos para la colectividad en su conjunto y más eficaces desde el punto de vista de la recaudación. El CESE considera que ha

llegado el momento, para la Comisión y para los Estados miembros, de crear un grupo de reflexión integrado por expertos, economistas, especialistas en fiscalidad y técnicos para alcanzar una solución innovadora y audaz.

4.4.1 La segunda consideración es de naturaleza socioeconómica: la aplicación del IVA, con todos los defectos que se han señalado, crea en el mercado interior disparidades de tratamiento entre los ciudadanos / consumidores que son precisamente lo contrario de esa política de cohesión de la que tanto se habla pero que todavía arrastra un elevado número de excepciones a la regla. Es necesario, pues, proceder a una revisión también desde este punto de vista.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

Lista de las prestaciones citadas en la letra c) del apartado 2 del artículo 9

- c) el lugar de las prestaciones de servicio que tengan por objeto
- actividades culturales, artísticas, deportivas, científicas, docentes o similares, incluidas las de los organizadores de las mismas, así como, llegado el caso, las prestaciones de los servicios accesorios propios de dichas actividades;
 - las actividades accesorias propias de los transportes, tales como carga, descarga, mantenimiento y similares;
 - informes periciales sobre cosas muebles corporales;
 - trabajos relacionados con cosas muebles corporales;
- será el lugar en que estas prestaciones sean materialmente realizadas;

Lista de las prestaciones citadas en la letra e) del apartado 2 del artículo 9

- e) el lugar de las siguientes prestaciones de servicios, hechas a personas establecidas fuera de la Comunidad, o a sujetos pasivos establecidos en la Comunidad, pero fuera del país de quien los preste, será el lugar en que el destinatario de dichos servicios tenga establecida la sede de su actividad económica o posea un establecimiento permanente al que vaya dirigida la prestación o, en defecto de una u otro, el lugar de su domicilio o de su residencia habitual:
- las cesiones y concesiones de derechos de autor, patentes, licencias, marcas de fábrica y comerciales y otros derechos similares,
 - las prestaciones de publicidad,
 - las prestaciones de los consejeros, ingenieros, gabinetes de estudios, abogados, expertos contables y otras prestaciones similares, así como el tratamiento de datos y el suministro de informaciones,
 - las obligaciones de no ejercer total o parcialmente una actividad profesional o uno de los derechos mencionados en este apartado e),
 - las operaciones bancarias, financieras y de seguro, incluidas las de reaseguro, a excepción del alquiler de cajas de seguridad,
 - las prestaciones consistentes en cesiones de personal,
 - las prestaciones de servicios realizadas por los intermediarios que actúan en nombre y por cuenta de otro, cuando éstos intervengan en el suministro de las prestaciones de servicios enunciadas en este apartado e),
 - el arrendamiento de bienes muebles corporales, con la excepción de cualquier medio de transporte,
 - servicios de telecomunicaciones. Se considerará que los servicios de telecomunicaciones son servicios relativos a la transmisión, emisión y recepción de señales, textos, imágenes y sonidos o información de cualquier naturaleza mediante hilo, radio, medios ópticos u otros medios electromagnéticos, incluida la correspondiente transferencia y concesión del derecho de utilización de los medios para tal transmisión, emisión o recepción;
 - los servicios de telecomunicaciones en el sentido de la presente disposición incluirán asimismo la disposición de acceso a las redes de información mundiales;
 - los servicios de radiodifusión y de televisión;
 - las prestaciones de servicios efectuadas por vía electrónica, entre otras las que se citan en el Anexo L.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/49/CE en lo que respecta a la posibilidad ofrecida a determinados Estados miembros de disfrutar de un período transitorio para la aplicación de un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros»

(COM(2004) 243 final – 2004/0076 (CNS))

(2004/C 117/07)

El 14 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/49/CE en lo que respecta a la posibilidad ofrecida a determinados Estados miembros de disfrutar de un período transitorio para la aplicación de un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros» (COM(2004) 243 final – 2004/0076 (CNS)).

El Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 408º Pleno celebrado los días 28 y 29 de abril de 2004, ha decidido nombrar al Sr. BURANI ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Propuesta de la Comisión

1.1 La presente propuesta tiene como objetivo modificar la Directiva 2003/49/CE con el fin de incorporar un período de transición por lo que se refiere a la aplicación de la Directiva, tras las solicitudes en este sentido de la República Checa, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia.

1.2 Dado que la Directiva se adoptó el 3 de junio de 2003, con posterioridad a la firma del Acta de Adhesión el 16 de abril de 2003, la Directiva no se incluyó en el capítulo 9 del anexo II de dicha Acta. Sin embargo, la Directiva constituye un elemento del acervo comunitario y como tal será de aplicación a partir de la fecha de adhesión, esto es, del 1 de mayo de 2004.

1.3 En los meses de mayo y julio de 2003, se invitó oficialmente a los Estados adherentes a presentar su solicitud de períodos transitorios. La República Checa y las Repúblicas de Letonia, Lituania y Polonia presentaron las correspondientes solicitudes oficiales de períodos transitorios.

1.4 En su evaluación de las excepciones solicitadas, la Comisión tomó en consideración los siguientes extremos:

- las retenciones en origen aplicables actualmente en los países solicitantes con arreglo a su legislación interna en materia de impuestos sobre la renta,
- el tipo de la retención en origen sobre los pagos de intereses y cánones previstos en los convenios fiscales sobre la renta y el patrimonio celebrados por los países solicitantes, y
- las repercusiones presupuestarias de la supresión de la retención en origen, así como
- los períodos transitorios concedidos a los actuales Estados miembros (Grecia, Portugal y España).

1.5 La exigencia de suprimir la retención en origen sobre los pagos de intereses y cánones podría generar dificultades presupuestarias a los Estados adherentes, habida cuenta de su actual situación económica, su condición de países importadores de capital, la transición económica en curso y su nivel relativamente bajo de ingresos presupuestarios.

1.6 La Comisión tuvo presente este contexto al evaluar las solicitudes de los Estados adherentes, además de atender a sus necesidades específicas. De acuerdo con los principios aplicados, todo período transitorio debe ser breve y proporcionado al problema que está destinado a solventar

1.7 A la vista de cuanto antecede, la Comisión propone que, salvedad hecha de Eslovaquia, que sólo ha solicitado un período de dos años, se conceda a todos los países solicitantes un período transitorio de seis años para la aplicación de la Directiva en lo que respecta al régimen fiscal aplicable a los pagos de cánones; y que se conceda a Letonia y Lituania un período transitorio de seis años en lo que se refiere a la imposición de los pagos de intereses, pues se considera que seis años deberían bastar para efectuar las oportunas adaptaciones. Durante un período de cuatro años, el tipo del impuesto aplicado por Letonia y Lituania a los pagos de intereses no podrá superar el 10 %, y durante los dos años restantes, dicho tipo no podrá rebasar el 5 %.

2. Dictamen del Comité

2.1 El CESE se felicita de que la Comisión haya examinado las solicitudes de los Estados adherentes de manera adecuada y coherente.

2.2 Dado que la Directiva forma parte del acervo comunitario, los Estados adherentes deberán aplicarla a partir del 1 de mayo, fecha su adhesión. Sin la aprobación del período de transición, estos países podrían tener dificultades de carácter presupuestario.

2.3 Dado que a determinados Estados miembros actuales se les concedió en su momento períodos transitorios en este ámbito, parece justo y razonable, tanto desde el punto de vista de los principios como del precedente creado, que los nuevos Estados miembros puedan beneficiarse ellos también de períodos transitorios durante un cierto período, siempre y cuando esta medida esté justificada.

2.4 En conclusión, el CESE recomienda la aprobación de esta Directiva, lo que constituirá una señal política fuerte hacia los nuevos Estados miembros de confirmación del compromiso en favor de su desarrollo. Con el fin de evitar que los Estados adherentes se hallen en una situación de sufrir repercusiones presupuestarias, el CESE invita al Consejo a adoptar esta Directiva cuanto antes.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible — Dictamen exploratorio»

(2004/C 117/08)

El 12 de noviembre de 2003, mediante carta de la Comisaria LOYOLA DE PALACIO, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sr. RIBBE; coponente: Sr. EHNMARK).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor, 23 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

0. Resumen

0.1 Desde hace muchos años se realizan esfuerzos para fomentar el desarrollo sostenible en el seno de la UE y frenar tendencias no sostenibles. En el Consejo Europeo de Gotemburgo se decidió una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible, con el fin de concentrar e intensificar las acciones correspondientes. Los estudios más recientes de la Comisión Europea, no obstante, muestran que por el momento tales esfuerzos no son aún suficientes y que al respecto Europa sigue estando enfrentada a desafíos considerables.

0.2 En el presente Dictamen exploratorio, cuya elaboración pidió la Comisión al CESE, se analizan las distintas cuestiones que se plantean en el camino de la UE hacia el desarrollo sostenible y se examina cómo debería la UE potenciar su estrategia en favor del desarrollo sostenible. Las razones son de muy diversa índole: entre otras, en la política y la sociedad existen opiniones sumamente diversas sobre qué ha de entenderse por desarrollo sostenible y hasta qué punto nuestros hábitos actuales de producción y consumo ya son compatibles con las ideas sobre sostenibilidad, o bien en qué medida deben cambiarse, es decir, qué se ha de hacer en tal caso y quién debe hacerlo (véase punto 2.2).

0.3 El CESE estima que un cometido especial de la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible consistirá en poner de manifiesto que, si se eligen los objetivos y medios adecuados, el desarrollo sostenible puede entrañar modificaciones principalmente positivas que en su conjunto son beneficiosas para la sociedad. Sobre ello, en efecto, hace ya mucho tiempo que no existe consenso: se duda por el contrario de si la competitividad económica de Europa puede conciliarse con el desarrollo sostenible.

0.4 El CESE nunca ha puesto en duda que una economía sana con empresas prósperas es condición determinante para el empleo y el medio ambiente y para el desarrollo social, pero también puede ser el resultado cada vez más directo de la calidad y del nivel de estos últimos. No se ha sabido hacer comprender hasta ahora que el desarrollo sostenible genera en este sentido nuevas e importantes oportunidades. Ello se debe, entre otras razones, a que aún no se ha dado respuesta satisfactoria a muchas preguntas resultantes de diversas reivindicaciones y publicaciones (véase punto 2.2). No se sabe a ciencia cierta cuáles serán las consecuencias y ello hace que aumente el escepticismo. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que en un amplio diálogo social con la sociedad civil organizada debata y aclare detenidamente todas estas cuestiones básicas de comprensión (véase punto 2.3), incluyendo también aquellas cuestiones que hasta ahora han sido tabú.

0.5 Desarrollo sostenible significa seguir desarrollando la economía de mercado, significa una imbricación aún más estrecha de medio ambiente, empleo y competitividad con cuestiones de justicia distributiva y justicia intergeneracional (véase el punto 2.1.10). La estrategia de desarrollo sostenible, por tanto, debe tomar en consideración plazos mucho más largos y tener en cuenta un número mucho mayor de aspectos que los de la estrategia de Lisboa. En ésta lo primordial es convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo de aquí a 2010. Por ello, el CESE indica en el punto 2.4 la interrelación de ambas estrategias y el mejor modo de completarse mutuamente. Pero también señala muchas cuestiones que siguen pendientes de respuesta.

0.6 Las denominadas «fuerzas del mercado libre» están reguladas hoy en día por criterios medioambientales y sociales, y esta regulación se mantiene mediante la aplicación de una política de sostenibilidad consecuente. En consecuencia, en algunos ámbitos se reactiva el crecimiento, mientras que los usos no sostenibles provocan recesiones económicas. Es decir, en el marco del desarrollo sostenible también hay que contrarrestar las tendencias no sostenibles. Ello requiere debatir todo lo relativo a la fiscalidad, las subvenciones, las licencias y la regulación necesaria para garantizar la aplicación de este modelo de sostenibilidad.

0.7 Para el CESE es evidente que la actual estrategia de desarrollo sostenible de la UE, decidida en el Consejo Europeo de Gotemburgo, debe revisarse y debe tenerse mucho más en cuenta un mayor equilibrio entre las tres dimensiones: medioambiental, económica y social (véanse punto 3.2 y siguientes). Se debe aclarar también en dicha estrategia el modo de organizar con mayor coherencia las diversas políticas de la UE (véanse puntos 3.8 y siguientes) y cómo interconectar estrategias pertinentes de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional e incluso local (véase punto 5).

0.8 El desarrollo sostenible requiere no sólo modificaciones de los modos de producción y consumo dentro de la UE. El desarrollo sostenible deberá tener naturalmente consecuencias para el comercio internacional y, por tanto, para la OMC. En efecto, una política que por motivos de sostenibilidad practique, por ejemplo, la internalización de todos los costes externos y, además, también tenga en cuenta otros factores puede conducir a desventajas competitivas sectoriales frente a otras economías que no apliquen el principio de sostenibilidad o que sólo lo apliquen parcialmente. En ese caso deben poder compensarse las desventajas comerciales sectoriales. Por ello, el CESE pide a la Comisión en el punto 6 que tenga en cuenta los aspectos externos, algo que, por ejemplo, equivale a decir que se inste a la correspondiente modificación de las normas de la OMC.

0.9 El éxito de la futura estrategia de desarrollo sostenible será tanto más probable cuanto mayor sea el número de objetivos y medidas (en lo posible cuantificables) que establezca y si, por otra parte, fija indicadores claros y de fácil comprensión para el examen de los progresos y la evaluación de la eficacia de las políticas (véase punto 7). Éste es asunto difícil en el debate sobre la sostenibilidad, pues no existe un punto en el que se pueda decir que el objetivo se ha alcanzado. Desde este punto de vista, el desarrollo sostenible, más que un objetivo, es

un proceso, lo cual no facilita en nada la política. Pese a ello, la política debería formular objetivos lo más claros posible y también absolutamente un plazo de aplicación. Se verá a menudo que se requieren muchos pasos intermedios. El CESE lo ilustra con ayuda de los objetivos de Kioto.

0.10 La política de desarrollo sostenible requiere también naturalmente una revisión. Pero sobre todo necesita transparencia. En efecto, el desarrollo sostenible depende de amplio consenso social y amplio apoyo. Esto presupone conocimientos múltiples. Requiere saber qué es desarrollo sostenible y qué consecuencias tendrá, o bien qué consecuencias serían previsibles si no se realizara una política de desarrollo sostenible. Por ello, la propia elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible, y también su aplicación ulterior, deberá tener lugar en el marco de un amplio diálogo político (véase punto 8). El proceso de participación correspondiente, no obstante, deberá organizarse de un modo muy distinto a como se hizo en la preparación de Gotemburgo. En aquella ocasión, los plazos fueron demasiado cortos y no hubo un proceso real de debate social, como en parte ha sido ahora el caso, en la elaboración del presente Dictamen exploratorio.

1. Observaciones preliminares

1.1 Con fecha de 12 de noviembre de 2003, la Sra. de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea, remitió una carta al Comité Económico y Social Europeo en la que solicitaba la elaboración de un dictamen exploratorio sobre la estrategia de desarrollo sostenible, como contribución a las principales orientaciones políticas para revisar dicha estrategia. La Comisión pedía al Comité que:

- evaluase los progresos llevados a cabo en la realización de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible;
- valorase la conveniencia de ampliar dicha estrategia;
- analizase las consecuencias de la ampliación;
- debatiese la posibilidad de establecer una vinculación más estrecha con las estrategias nacionales;
- debatiese la importancia de integrar en la estrategia general los aspectos externos y el seguimiento de la cumbre de Johannesburgo;
- examinase la necesidad de fijar objetivos estratégicos e indicadores más claros;
- reflexionase sobre el modo de mejorar los procedimientos de aplicación;
- expusiese ideas para la elaboración de una estrategia de comunicación sobre el desarrollo sostenible.

1.2 Por otra parte, no obstante, el presente Dictamen exploratorio debe servir también para hacer avanzar el debate interno que tiene lugar en el seno del CESE, ya que la sociedad civil organizada tiene que proporcionar un impulso decisivo (en todos los ámbitos políticos y administrativos) y aportar su contribución, con el fin de hacer realidad un desarrollo sostenible que redunde en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

2. Valoración de los avances logrados para la consecución de los principales objetivos

2.1 Situación actual en el camino hacia el desarrollo sostenible

2.1.1 Es indudable, a juicio del CESE, que en los últimos años la cuestión del «desarrollo sostenible» ha suscitado un interés cada vez mayor en el debate político. Los servicios de la Comisión reconocen naturalmente la importancia fundamental de este tema, que incluso desde el punto de vista formal tiene cabida en los Tratados europeos⁽¹⁾. El CESE espera que, teniendo en cuenta que el desarrollo sostenible constituye un objetivo general, éste experimente un fortalecimiento tras la aprobación de la futura Constitución.

2.1.2 La Comisión puede citar ya una amplia variedad de iniciativas en el marco de los trabajos que ha acometido con vistas a la consecución de un desarrollo sostenible. En los últimos años ha ido cobrando claramente mayor importancia e interés el intento de establecer la necesaria conexión entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Como ejemplo cabe citar la invitación del Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en junio de 1998, a todas las composiciones pertinentes del Consejo para que establecieran sus propias estrategias con el fin de dar efecto a la integración medioambiental y al desarrollo sostenible en sus ámbitos de competencias respectivos⁽²⁾. Lamentablemente, este proceso, aunque apenas se hable ya de él, en modo alguno puede darse por concluido satisfactoriamente. La estrategia de Lisboa, iniciada después, ha resultado ser hasta el momento insuficiente para el desarrollo sostenible, por lo que fue necesario (de conformidad con la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo) añadir un capítulo sobre medio ambiente.

2.1.3 El Consejo Europeo seleccionó en Gotemburgo, sobre la base de una Comunicación de la Comisión, cuatro de los seis temas que se propusieron como prioritarios para el debate sobre sostenibilidad. Estos cuatro temas son:

- el cambio climático
- el transporte
- la salud pública
- los recursos naturales.

No se incluyeron los temas de «lucha contra la pobreza» y «envejecimiento», lo que implica que la estrategia de sostenibilidad se centrará aparentemente en la dimensión medioambiental y no prestará tanta atención a los aspectos sociales. El CESE considera que esto es una señal inadecuada. El Comité estima que tales aspectos estructurales son fundamentales para una perspectiva a largo plazo, así como para tomar en consideración la dimensión global de la estrategia y, muy en especial, para la participación responsable de los ciudadanos en su mejora.

⁽¹⁾ Véase el artículo 2 del Tratado CE.

⁽²⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998, apartado 34.

2.1.4 La Comisión ya ha comenzado a revisar su propia política, o al menos algunos ámbitos políticos, con el fin de aclarar si ya se está avanzando en la dirección adecuada para conseguir un desarrollo sostenible. Es probable que la revisión (parcial) más reciente haya tenido lugar con la presentación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Revisión de la política medioambiental 2003»⁽³⁾. En dicho documento se analiza el aspecto medioambiental de la sostenibilidad y la Comisión llega a conclusiones muy descorazonadoras⁽⁴⁾.

2.1.4.1 Por lo que respecta a la política de protección medioambiental, en el Consejo Europeo de Gotemburgo se anunció ya que se realizarían «progresos tangibles en el cumplimiento de los objetivos de Kioto para el año 2005»⁽⁵⁾. La revisión de la política medioambiental, sin embargo, pone de manifiesto que si la UE sigue aplicando la política actual, no será capaz de alcanzar los objetivos establecidos en Kioto.

2.1.4.2 En el ámbito del transporte, nada apunta tampoco a que la UE esté avanzando en la dirección correcta hacia una política más sostenible. Así, por ejemplo, se ha demostrado que las emisiones nocivas para la atmósfera causadas por el transporte siguen aumentando y que, sobre todo en los países candidatos, las tendencias «no son halagüeñas. Se ha producido un drástico descenso en el transporte ferroviario y de autobuses y un mayor crecimiento del transporte aéreo y de vehículos privados que en la UE»⁽⁶⁾.

2.1.4.3 En el sector de la sanidad, la Comisión señala que cada año hay que lamentar alrededor de 60 000 muertes en las grandes ciudades de la UE como consecuencia de la excesiva contaminación atmosférica. Uno de cada siete niños padece asma y el número de estos enfermos ha experimentado un drástico aumento en los últimos años⁽⁷⁾.

2.1.4.4 Por lo que atañe a los recursos naturales, las perspectivas tampoco son muy optimistas. La Comisión considera que persisten grandes problemas en la UE, sobre todo en relación con la biodiversidad⁽⁸⁾.

2.1.5 En diciembre de 2003, la Comisión llega finalmente a la conclusión de que, pese al gran número de medidas ya adoptadas en los últimos años en materia de protección del medio ambiente, todavía no ha sido posible «frenar las actuales tendencias medioambientales insostenibles» en medida suficiente⁽⁹⁾. Esta conclusión no es indudablemente halagüeña, pero no es tampoco en absoluto sorprendente. En efecto, ya en 1999, en la Comunicación de la Comisión «El medio ambiente en Europa: Hacia un desarrollo sostenible»⁽¹⁰⁾ se advierte que «el camino recorrido hacia la sostenibilidad ha sido manifiestamente corto» y que «las tendencias destacadas en la presente comunicación indican (...) que no estamos bien encaminados para conseguir un desarrollo sostenible».

⁽³⁾ COM(2003) 745 final de 3.12.2003 (véase también el anexo al presente documento).

⁽⁴⁾ Las cuales, por lo demás, coinciden plenamente con los estudios de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Véase http://report-s.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en.

⁽⁵⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Gotemburgo), 15 y 16 de junio de 2001, apartado 28.

⁽⁶⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁷⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁸⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁹⁾ COM(2003) 745 final.

⁽¹⁰⁾ COM(1999) 543 final, p. 24.

2.1.6 La interpretación que hace el CESE con respecto a toda esta situación es que nos encontramos todavía al principio del camino, nada sencillo sin duda, hacia el desarrollo sostenible. Prueba de ello es también que la Comisión acaba de empezar a elaborar documentos sobre algunos de los ámbitos más importantes en materia de medio ambiente, que en un futuro darán origen a las correspondientes estrategias específicas. Hasta la fecha, el CESE no conoce ningún documento sobre la situación del debate en torno a la sostenibilidad desde el punto de vista económico y social.

2.1.7 En consecuencia, el cuadro que el CESE tiene actualmente ante sí es que:

- la Comisión es plenamente consciente de los problemas que han surgido en Europa en relación con el desarrollo sostenible,
- tanto teórica como prácticamente, ya se han elaborado y sometido a debate —y, a veces, incluso se han aplicado— instrumentos y medidas para combatir esos problemas (entre otras, cancelación de subvenciones perjudiciales, mayor fomento de procedimientos sostenibles, internalización de costes externos, etc.),
- tales medidas, sin embargo, no se han aplicado de forma suficientemente consecuenta.

2.1.8 El CESE, por tanto, no puede menos que mostrarse de acuerdo con las declaraciones de la propia Comisión acerca de que «muchas de las tendencias actuales insostenibles (...) surgen de la falta de atención a las interrelaciones entre sectores, lo que hace que las políticas en diferentes áreas trabajen unas contra otras en lugar de prestarse apoyo mutuamente. Esta falta de coherencia política encarece las políticas y les resta eficacia, obstaculizando de esta forma el progreso hacia el desarrollo sostenible⁽¹⁾».

2.1.9 El hecho de que la Comisión reconozca que algunas de sus políticas son más perjudiciales que beneficiosas para el desarrollo sostenible resulta aún tanto más significativo cuanto que la misma Comisión tiene la convicción de que el liderazgo político es indispensable en este ámbito: «Será necesaria una comunicación política sólida para efectuar los cambios que requiere el desarrollo sostenible. Aunque no cabe duda de que el desarrollo sostenible será benéfico para el conjunto de la sociedad, puede dar lugar a un juego difícil de concesiones y compromisos entre intereses contradictorios. Debemos afrontar estas decisiones con apertura y honradez. Los cambios en la actuación política deberán hacerse de forma justa y equilibrada, pero no deberá permitirse que los intereses sectoriales prevalezcan sobre el bienestar del conjunto de la sociedad»⁽²⁾.

2.1.10 Al CESE le llama la atención que en las reflexiones que la UE ha realizado hasta la fecha acerca de la sostenibilidad no se hayan abordado de forma clara, o al menos no se hayan comunicado en suficiente medida, cuestiones tan cruciales como la justicia intergeneracional (¿vivimos a costa de las futuras generaciones?), la justicia distributiva (¿vivimos a costa de otras sociedades, por ejemplo, del Tercer Mundo?) o la lucha global contra la pobreza. Seguramente esta situación podría

solventarse si la Comisión sometiera a examen permanente no sólo la dimensión medioambiental, sino también la dimensión económica y social en relación con el desarrollo sostenible. El Consejo Europeo de Estocolmo había pedido ya en 2001 que «las próximas orientaciones también deberían incluir el fomento del desarrollo sostenible»⁽³⁾. Sin embargo, hasta la fecha no se ha acometido tal tarea. En este sentido, las cuestiones mencionadas deberían someterse a un debate al menos tan intenso como el del problema de las consecuencias ecológicas que se tendrían a largo plazo si nuestro actual sistema de producción y consumo fuese adoptado sin cambio alguno por todas las personas que viven en el planeta⁽⁴⁾.

2.1.11 Las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013⁽⁵⁾ habrían sido una ocasión favorable para dar un impulso decisivo al desarrollo sostenible. El Comité, no obstante, observa que no basta con seguir realizando sin cambio alguno las actuales políticas —cuyo carácter absolutamente problemático para el desarrollo sostenible ha quedado acreditado— y registrarlas a partir de ahora bajo el título presupuestario «Crecimiento sostenible». El CESE señala que «crecimiento sostenible» y «desarrollo sostenible» son por el momento dos cosas diferentes que deberían completarse, pero que también pueden entrar absolutamente en conflicto (véase punto 2.3), por lo cual es también necesario establecer una clara distinción en las previsiones financieras.

2.2 *¿Por qué no hemos logrado aún un avance significativo? ¿Dónde residen los problemas en el camino hacia el desarrollo sostenible?*

2.2.1 A juicio del CESE, el desarrollo sostenible progresa de modo insuficiente por las siguientes razones:

- no hay consenso sobre la evaluación de la situación actual, ni mucho menos sobre las medidas que han de tomarse, ni a nivel mundial ni en la UE, pero tampoco a nivel nacional, o a nivel regional o local;
- impera una gran confusión en torno al significado concreto del desarrollo sostenible y a las diferencias que pueden darse entre la evolución futura y las condiciones de vida actuales, lo que puede dar lugar a temores y resistencia por parte de sectores potencialmente afectados;
- hasta ahora no está claro cómo se estructurará y organizará la política de desarrollo sostenible en la actividad política diaria y qué aspecto concreto revestirá la integración de una perspectiva de sostenibilidad en todos los ámbitos políticos relevantes;
- tampoco está claro cómo puede solucionarse el conflicto potencial entre una política consecuente de fomento de la sostenibilidad y las disposiciones que adopte, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Estocolmo), 23 y 24 de marzo de 2001, apartado 48.

⁽⁴⁾ El CESE recuerda que actualmente un 20 % de los seres humanos consume en torno al 80 % de los recursos totales. El 5 % de la población (EE.UU.) genera un 25 % del total de emisiones de CO₂ como consecuencia de un consumo de energía desmesurado.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento «Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», COM(2004) 101 final.

⁽⁶⁾ Véase también el punto 6.

⁽¹⁾ COM(2003) 745 final, p. 27.

⁽²⁾ COM (2001) 264 final.

2.2.2 El Comité considera que la estrategia de desarrollo sostenible es el objetivo político general de los próximos decenios. Todas las políticas y programas actuales deben centrarse en el desarrollo sostenible, cumplir los objetivos de sostenibilidad a largo plazo y fomentarlos. Esto es válido para la estrategia de Lisboa (véase el punto 2.4) y para las demás estrategias y medidas en fase de elaboración.

2.2.3 Para estos fines políticos, la Comisión puede contar con un amplio respaldo de la población. Las encuestas revelan que una amplia mayoría de la población está de acuerdo con el principio de justicia intergeneracional y con el objetivo de no consumir más recursos que los que se producen, mientras que sólo una minoría había oído hablar del concepto de «desarrollo sostenible». Esto quiere decir que la gente se identifica con los objetivos generales de la política impulsora del desarrollo sostenible, pero sólo una minoría entiende el concepto. Esta situación apunta a la existencia de un grave problema de información que es preciso resolver.

2.2.4 Se ha alcanzado rápidamente un consenso en torno a algunas fórmulas un tanto vagas como: «es preciso lograr un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades»⁽¹⁾. Es evidente que nadie negará su respaldo a una declaración de este tipo.

2.2.5 Resulta muy sencillo recurrir a algunas formulaciones como «no hay que volver a caer en los mismos errores» (que tanto se emplea en el marco de la ampliación de la UE). Sin embargo, éstas no conducen a ningún sitio si no se llama a los errores por su nombre, o bien si se esbozan estrategias para contrarrestarlos, pero luego no se aplican. La política de transportes representa un ejemplo muy ilustrativo en tal sentido.

2.2.6 Uno de los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible, por tanto, debe ser definir con más claridad las tendencias negativas y desarrollar medidas para contrarrestarlas. Además, deben fomentarse más activamente los ejemplos y tendencias positivas.

2.2.7 Una estrategia se define como un plan preciso de actuación propia para alcanzar un objetivo calculando de antemano los factores que pudieran intervenir en la propia acción. En consecuencia, la futura estrategia de sostenibilidad debería:

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

⁽¹⁾ «Nuestro futuro común», Informe Brundtland de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

- garantizar que todos los ámbitos políticos se analizarán y evaluarán siempre con ayuda de criterios de sostenibilidad.

2.2.8 Ahora bien, el desarrollo sostenible constituye más bien un proceso cualitativo que sólo muestra en parte objetivos claramente cuantificables y que puedan deducirse de cifras concretas. En el ámbito del desarrollo sostenible —a diferencia de muchas otras áreas políticas en que existen objetivos definibles, como lograr un x % de crecimiento, un y % de desempleo o alcanzar un valor umbral concreto— nunca se llegará al punto de poder decir que en un momento dado es preciso acometer una determinada acción o promulgar una ley para lograr una meta. No obstante, si mucha gente considera impreciso un objetivo político, resulta fundamental explicar mediante ejemplos concretos del entorno vital qué puede entenderse por desarrollo sostenible y qué consecuencias específicas se derivarán de la aplicación de una estrategia.

2.2.9 En el Dictamen de iniciativa de 31 de mayo de 2001⁽²⁾, el CESE expresó su satisfacción por la propuesta de estrategia de sostenibilidad de la UE presentada entonces y manifestó que «es consciente de que las políticas en materia de desarrollo sostenible incluyen, en parte, y por su propia naturaleza, un enfoque radical del desarrollo de la sociedad en el futuro. Se tendrán que tomar algunas decisiones difíciles en dicho proceso». Sin embargo, la estrategia de sostenibilidad de la UE es en este extremo sumamente vaga y abstracta, y no aclara qué modificaciones es preciso acometer en cada ámbito ni qué consecuencias tendrá una política a largo plazo para la economía y el comercio actuales.

2.2.10 El Presidente de la Comisión, Sr. Prodi, afirma en el prefacio del folleto informativo sobre sostenibilidad de la UE que «el desarrollo sostenible no es un concepto meramente académico sin importancia práctica», sino que «están en juego una serie de problemas reales y de opciones reales que dejan una honda impronta en nuestra vida cotidiana»⁽³⁾. No obstante, y debido al elevado grado de abstracción inherente, la estrategia no define con suficiente claridad ese profundo influjo. Aquí radica una de las carencias fundamentales que habrá de ser subsanada en el futuro.

2.2.11 El CESE se mantiene firme en su respaldo al desarrollo sostenible y está plenamente de acuerdo con que éste no constituye un lujo que puedan permitirse las sociedades «ricas» ni representa una alternativa entre varias posibles. Es preciso abandonar los modelos de producción y consumo que se hayan demostrado insostenibles. Al fin y al cabo, se trata de conservar los fundamentos que rigen la vida de los ciudadanos y que a su vez constituyen la base de la economía. En este sentido, el desarrollo sostenible es ineludible para hacer frente a los retos del futuro.

2.2.12 Habría que subrayar constantemente que el desarrollo sostenible entraña cambios sociales fundamentales. Los ciudadanos deben estar en condiciones, gracias a sus conocimientos y a su formación, de hacer que el desarrollo sostenible se convierta en una realidad y afrontar los retos que éste plantea para el futuro.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», DO C 221 de 7.8.2001, pp. 169-177.

⁽³⁾ http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy_en.pdf.

2.2.13 El CESE, al afirmar esto, es también consciente de que tendrán lugar modificaciones sustanciales, pero duda de que éstas sólo reporten beneficios. No obstante, si realmente se quiere avanzar, es necesario que los temas y objetivos abstractos remitan claramente a aspectos concretos de la vida cotidiana, es decir, que se transmita una impresión de cercanía en aquellos asuntos aparentemente remotos. En consecuencia, la estrategia deberá proporcionar respuestas para una amplia variedad de preguntas que permanecen abiertas, como, por ejemplo:

— ¿Cómo podría caracterizarse en concreto el concepto de «factor diez»⁽¹⁾, adoptado por la Comisión en su Comunicación «Hacia un desarrollo sostenible», según el cual a largo plazo debe dividirse por diez el consumo absoluto de recursos en los países industrializados y hacerse más equitativa su distribución a escala planetaria? ¿Habrá que convertir este concepto en obligatorio en el contexto de la estrategia de desarrollo sostenible? ¿Cómo pueden funcionar una economía (en expansión) o el transporte si sólo se dispone de la décima parte de las materias primas? ¿Dónde están los límites reales de la eficiencia de recursos? ¿Con qué instrumentos se podría —o se debería— aplicar este enfoque?

— ¿Qué características presentará una economía competitiva (que, además, sea capaz de crear puestos de trabajo altamente cualitativos) si las emisiones nocivas para el medio ambiente han de reducirse globalmente en un 70 %⁽²⁾? ¿Qué aspectos de la competitividad experimentarían cambios si el concepto de «factor diez» se transfiriese también al ámbito de la energía y la proporción de energías renovables debiese aumentar en un porcentaje muy superior al previsto hasta la fecha?

— ¿Qué sectores económicos sufrirán problemas si se les obliga a sufragar los cuantiosos costes externos de un método de producción insostenible? ¿Cuáles de estos sectores volverán a resurgir? ¿En qué consistirá exactamente este cambio estructural y cómo se organizará y respaldará desde el punto de vista político?

— ¿Cómo serán concretamente, por ejemplo, las medidas políticas para disociar el crecimiento del transporte y de la economía y qué repercusiones tendrán en la división del trabajo en el ámbito económico?

— ¿Cómo se procederá concretamente a anular las subvenciones que son incompatibles con el desarrollo sostenible? ¿Cuáles son exactamente?

⁽¹⁾ Véase COM(1999) 543 de 24.11.1999, p. 16, punto 4.4 (Explotación y gestión eficaces de los recursos), así como el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: Hacia un desarrollo sostenible», DO C 204 de 18.7.2000, pp. 59-67.

⁽²⁾ Lo que podría exigir a Europa una reducción aún más elevada en vista de las tasas globales de incremento previsibles.

— ¿De qué modo (y hasta cuándo) se va a garantizar la internalización de los costes externos? ¿Qué consecuencias tendrá este proceso, por ejemplo, en el sector de los transportes, donde la propia Comisión manifiesta que «menos de la mitad de los costes medioambientales externos (...) repercuten en los precios de mercado», lo que supone que «se fomenta un modelo de demanda insostenible»⁽³⁾? ¿Qué efectos tendría para el sector de la energía que se imputaran al consumidor final los costes externos que genera la producción de electricidad, los cuales ascienden a una media de 4 o 5 céntimos por kilovatio/hora en el caso del carbón y de 3 a 6 céntimos por kilovatio/hora en el caso del petróleo⁽⁴⁾?

2.2.14 Si en el marco de la estrategia no se dan respuestas viables a estas cuestiones, cabe el riesgo de que en determinados medios se promuevan miedos y temores que en último término acaben provocando oposición contra una política adecuada. Este riesgo será particularmente importante si se suscita la impresión de que el desarrollo sostenible significa un obstáculo y una amenaza para la economía, antes que una oportunidad para el futuro. El CESE teme que en Europa se haya llegado exactamente a esa situación. Por esta razón el desarrollo sostenible se ha paralizado y por esta razón no se pueden registrar mejores resultados.

2.2.15 La importante —y encomiable— declaración formulada por el Consejo Europeo de Gotemburgo no contribuye tampoco por el momento a cambiar en nada la situación. En ella se afirma que «la definición de objetivos de desarrollo sostenible claros y estables proporcionará considerables oportunidades económicas. Se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo»⁽⁵⁾. Hasta ahora, este importante mensaje, que el CESE suscribe, no se ha transmitido de forma verosímil a amplios sectores de la población, o bien estos no han tenido noticia de él. El desarrollo sostenible no se reconoce todavía como un verdadero motor económico y de crecimiento.

2.2.16 Para el Comité, es indudable que la puesta en práctica del desarrollo sostenible exigirá considerables inversiones, por ejemplo en rehabilitación de edificios, sistemas de transporte, producción sostenible de energía y promoción de tecnologías medioambientales. Estas inversiones, que crearán muchos puestos de trabajo y reactivarán el crecimiento, son indispensables para la realización del desarrollo sostenible.

2.2.17 La realización de la estrategia de desarrollo sostenible requiere tener debidamente en cuenta la cuestión de la asignación de recursos financieros. Basándose en la consulta y la participación de la sociedad civil organizada, la política deberá crear las condiciones generales necesarias para un entorno propicio para las correspondientes inversiones. En este sentido, el sector público deberá fijar prioridades de inversión consecuentes. Pero también en el sector privado se necesitarán importantes inversiones que puedan generar efectos positivos desde el punto de vista de las políticas económica y de empleo.

⁽³⁾ SEC(1999) 1942 de 24.11.1999, p. 14.

⁽⁴⁾ Datos extraídos de: «External Costs — Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport»; Comisión Europea — Investigación comunitaria, 2003.

⁽⁵⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Gotemburgo), 15 y 16 de junio de 2001, apartado 21.

2.2.18 No obstante, si no se logra poner de manifiesto que el desarrollo sostenible supone para la economía nuevas e importantes oportunidades, no será posible abrir un debate político constructivo sobre el desarrollo sostenible y el camino hacia la sostenibilidad.

2.2.19 Además de que los objetivos y los instrumentos políticos son excesivamente vagos y abstractos, otro de los defectos de la estrategia de sostenibilidad reside seguramente en el desconocimiento del lugar exacto al que ir para encontrar todas las formulaciones, lo cual desconcierta incluso a los observadores interesados. El CESE observa que hasta la fecha ha salido a la luz una cantidad ingente de documentos que abordan el tema con mayor o menor grado de intensidad y profundidad⁽¹⁾. No está claro para el lector interesado cuáles de estas declaraciones y exigencias poseen carácter vinculante, y los fragmentos de la UE publicados en Internet tampoco son de gran ayuda en este sentido.

2.2.20 El CESE reconoce que para la Comisión es muy difícil atraer la atención de los ciudadanos hacia aquellos aspectos del debate sobre la sostenibilidad por los que estos no se sienten directamente afectados. En primer lugar, cabe citar los problemas vinculados de forma relativamente estrecha al entorno vital (como la protección de la naturaleza: muchas personas se preguntan dónde reside la gravedad de que disminuya la diversidad biológica o de que existan menos cigüeñas; y aún es más complejo transmitir la idea de que los grandes depredadores, como el lobo y el lince, son especies protegidas que pertenecen al patrimonio cultural y natural europeo). Mucho más complicado resulta todavía atraer la atención sobre los temas de la justicia distributiva y la justicia intergeneracional ya citados. Aunque en general se admite que la vida de las generaciones futuras transcurrirá sin sobresaltos, se observa una tendencia a trasladar a un segundo plano muchos aspectos de la vida que no son cuantificables desde el punto de vista económico, lo cual no facilita precisamente el debate sobre la sostenibilidad.

2.3 Necesidad de aclaración de cuestiones de comprensión básicas

2.3.1 Para el CESE, desarrollo sostenible significa un desarrollo activo de la economía de mercado completado con cuestiones ecológicas y aspectos tales como la justicia intergeneracional y distributiva.

2.3.2 El CESE estima que tal evolución, que seguramente no será sencilla, es una necesidad indispensable: la nueva estrategia de desarrollo sostenible deberá aclarar que, en su realización, las condiciones marco económicas, sociales y medioambientales se fijarán de tal modo que la competitividad del espacio económico europeo se verá lo menos perjudicada posible por el desarrollo sostenible, sino que por el contrario se reactivará el crecimiento.

⁽¹⁾ Así, por ejemplo, sólo en la publicación titulada «Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» se incluyen ya fragmentos de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, la Comunicación de la Comisión «Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», el Documento de consulta para la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible y el Acta de una audiencia sobre este mismo tema organizada conjuntamente por la Comisión y el CESE. Además, existen el Sexto programa de acción para el medio ambiente, la Estrategia de Lisboa y otras estrategias que aparecerán en un futuro próximo, como la relativa al uso sostenible de los recursos naturales (nota: se completará).

2.3.3 El Comité es consciente de que la industria desempeña un papel decisivo en el desarrollo y aplicación de tecnologías más avanzadas para frenar tendencias no sostenibles y uso de los recursos. Para cumplir su función, la industria necesita ser competitiva, y sólo las empresas competitivas podrán aumentar el empleo y contribuir a la consecución de los objetivos sociales.

2.3.4 En el debate sobre la sostenibilidad no se desdeña trabajar con imágenes. Una de ellas muestra los tres pilares plenamente equiparables y equivalentes sobre los cuales se sustenta el desarrollo sostenible: el pilar económico, el social y el medioambiental.

2.3.5 Según estos, los tres pilares estarían estrechamente relacionados entre sí, de modo que la organización de las políticas debería tener cuidado de no poner en peligro la actual relación de estabilidad. Sobre todo en épocas de dificultades económicas (como la que atraviesa hoy día Europa), es preciso –se dice– evitar crear desasosiego en el ámbito económico, es indispensable alcanzar un crecimiento sostenible y, en caso necesario, al menos momentáneamente, deberán hacerse recortes en el ámbito de la protección medioambiental o de la política social.

2.3.6 A este modelo de los tres pilares se opone la imagen de «un canal navegable delimitado con boyas». Las boyas representan los límites medioambientales y sociales, y en el interior del canal el barco (que simboliza a la economía) puede navegar libremente, siempre y cuando no abandone el cauce.

2.3.7 El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que examine estas metáforas y la filosofía subyacente en el debate sobre la sostenibilidad y entable discusiones al respecto. El Comité está seguro de la necesidad de que exista un equilibrio entre el aspecto económico, el social y el medioambiental. Estas tres dimensiones, pilares o elementos están estrechamente ligados. El medio ambiente natural es esencial porque constituye la base y la fuente de toda actividad económica, susceptible a su vez de garantizar el bienestar social y una buena calidad de vida. Por tanto, un medio ambiente natural estable y sano es condición previa para el desarrollo sostenible. Pero tampoco cabe duda de que el desarrollo sostenible es mucho más que una «simple» política de protección del medio ambiente camuflada con un aspecto y con unos métodos nuevos.

2.3.8 Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Río de Janeiro, en 1992, y en Johannesburgo, en 2002, porque era perceptible que el modelo económico vigente hasta esos momentos estaba llegando a unos límites. Era evidente que existían problemas sociales y medioambientales provocados por determinados modos económicos, para cuya solución la protección técnica del medio ambiente también choca con ciertos límites.

2.3.9 El CESE, en consecuencia, considera oportuno someter a debate en el contexto de la estrategia de sostenibilidad todas aquellas cuestiones que hasta la fecha se consideraban prácticamente tabú. Una de ellas es la del crecimiento económico permanente como objetivo principal y aspecto clave de todas las políticas. Naturalmente, el CESE ha señalado una y otra vez en los últimos años la importancia que posee el crecimiento para el desarrollo económico, y también en el marco de la estrategia de Lisboa se pronunció a favor de una iniciativa de crecimiento.

2.3.9.1 El Comité, no obstante, cree que es conveniente hacer una distinción más clara en materia de crecimiento. Convendría en especial identificar claramente los ámbitos en los que el crecimiento es, también desde la perspectiva de la sostenibilidad, particularmente oportuno. Uno de estos ámbitos (coincidiendo en ello con la opinión de la Comisión) es el sector de las energías renovables. Sin embargo, hoy día este sector sigue considerándose con frecuencia demasiado caro y, por tanto, problemático para la economía frente a otras fuentes de energía menos sostenibles debido a las actuales condiciones marco. Así pues, es preciso cambiar esas condiciones mediante instrumentos explícitos de política oficial y corresponde a la estrategia de sostenibilidad definir claramente y otorgar carácter vinculante al modo en que deben acometerse dichos cambios.

2.3.9.2 Por otra parte, es necesario identificar los ámbitos en los que no es oportuno, e incluso es contraproducente, que se siga registrando un crecimiento. En Alemania se invierten 40 000 millones de euros anuales en los denominados gastos sanitarios ⁽¹⁾, porque muchas personas no cuidan su dieta o no se mueven suficientemente. De este modo, cada ciudadano alemán «aporta» como consecuencia de malos hábitos en materia de salud una contribución media al PIB superior a la que aporta un ciudadano indio por el conjunto de las actividades económicas del país (alrededor de 470 euros al año). Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, no es conveniente que se siga registrando un crecimiento en este sector (aunque ello suponga a la vez la creación de nuevos puestos de trabajo). Desde este punto de vista, la sostenibilidad puede ser sin duda un factor parcialmente limitador del crecimiento económico. Este ejemplo ilustra también que el PIB es ciertamente un indicador útil para actividades económicas, pero que, con independencia de ello, no constituye por sí solo un indicador adecuado del bienestar de una sociedad ni un criterio fiable para determinar la salud de la población o la situación del medio ambiente (y, por lo demás, no pretende tampoco cumplir esta función).

2.3.9.3 No obstante, el asunto del crecimiento no representa únicamente una cuestión cualitativa que afecta a Europa, sino que también posee una dimensión cuantitativa a escala internacional. La Comisión señala en su Comunicación «El medio ambiente en Europa» ⁽²⁾ que, con la creciente globalización, el incremento del volumen de transacciones comerciales y la adopción de los patrones de comportamiento occidentales, el PIB por habitante ha aumentado un 40 % entre 1990 y 2010 y registrará un aumento del 140 % hasta el año 2050. A pesar de que se prevé que se transfieran los conocimientos científicos y las tecnologías de lucha contra la contaminación, «puede (este

hecho) influir también sobre las emisiones de CO₂ a nivel mundial que, según las previsiones, pueden llegar a triplicarse antes de 2050». El desastre climático alcanzaría proporciones inusitadas.

2.3.10 En el marco del debate sobre la sostenibilidad, la Comisión debería prestar también mayor atención al modo que deba adoptar en el futuro el desarrollo de la productividad. En este contexto, el CESE se ofrece gustosamente como interlocutor. No cabe duda de que el desarrollo de las empresas pasa ineludiblemente por mejorar la productividad. Ésta siempre se ha considerado el motor del empleo y el bienestar, pues hasta la fecha su incremento siempre ha ido asociado a una mayor oferta de bienes y servicios a precios más bajos, lo cual estimula la demanda y permite crear nuevos puestos de trabajo.

2.3.10.1 Una productividad elevada no constituye, en términos meramente económicos, un indicador de sostenibilidad. Por citar un ejemplo: desde el punto de vista económico, Brasil es sin duda el mayor productor de azúcar del mundo. Sin embargo, los beneficios van destinados exclusivamente a una serie de multinacionales, mientras que la población y el medio ambiente brasileños están sometidos a una explotación extrema.

2.3.10.2 La productividad, no obstante, ha de ser reorientada hacia el desarrollo sostenible. No sólo debe ser medida en términos de valor del producto dividido por su coste de producción, sino evaluada en un contexto más amplio, completándolo con calidad de vida y menor uso de recursos no renovables a escala mundial.

2.3.10.3 Las orientaciones futuras de la productividad deberían utilizarse como motor del desarrollo sostenible: mejoras en el uso de medio ambiente, materias primas o energía son ejemplos de progresos en materia de productividad que impulsan el desarrollo sostenible. Los Gobiernos y la Unión Europea deben emprender políticas intervencionistas para ofrecer incentivos coherentes con esta reorientación.

2.3.11 En el debate sobre la sostenibilidad es preciso poner sobre la mesa una serie de asuntos que hasta la fecha se han considerado polos diametralmente opuestos («necesitamos crecimiento a cualquier precio» frente a «el crecimiento no puede ser sostenible», o «la evolución de la productividad es el motor de la economía» frente a «la productividad genera cada vez más problemas sociales y medioambientales»). El motivo es que el desarrollo sostenible depende, en mucho mayor medida que otras áreas políticas, de un amplio consenso social.

2.4 *La relación de la estrategia de Lisboa y la estrategia de sostenibilidad*

2.4.1 La estrategia de Lisboa se distingue de la estrategia de sostenibilidad en tres puntos fundamentales, pues:

- se centra plenamente en el crecimiento económico y en las reformas económicas, con el objetivo de conseguir más y mejores puestos de trabajo y más cohesión económica y social;

⁽¹⁾ Se trata en realidad de gastos para el tratamiento de enfermedades.
⁽²⁾ COM(1999) 543 final de 24.11.1999, p. 23.

- tiene un plazo claramente delimitado (2010 como fecha límite);
- y se centra de forma casi exclusiva en Europa (pretende convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo).

2.4.2 El CESE considera positivo que, gracias a la Cumbre de Gotemburgo, se haya añadido un capítulo sobre medio ambiente a la estrategia de Lisboa y se haya decidido una estrategia para el desarrollo sostenible, aunque el contenido de esta última fuera relativamente limitado⁽¹⁾. La circunstancia de que, muy recientemente, el Consejo haya pedido de nuevo que se integre de modo más decidido el enfoque medioambiental en la estrategia de Lisboa revela que al respecto sigue habiendo carencias. Una mayor integración de la protección del medio ambiente puede promover la coherencia entre la estrategia de Lisboa y la de sostenibilidad, aunque está claro que no se puede hablar de automatismo en este contexto.

2.4.3 Cabe asimismo señalar que algunos asuntos importantes, cuya relevancia para el desarrollo sostenible fue puesta de relieve en Río de Janeiro y Johannesburgo, no son directamente objeto de la estrategia de Lisboa ni tampoco dimanan de su aplicación (por ejemplo, la justicia distributiva y la justicia intergeneracional).

2.4.4 Las dos estrategias deben ser coherentes en lo que concierne al objetivo general de un desarrollo sostenible a largo plazo. Esto significa que los objetivos en materia de desarrollo sostenible deben aplicarse a todos los sectores incluidos en la estrategia de Lisboa, que de esta manera puede y debe constituir una fase intermedia en el proceso de consecución del desarrollo sostenible, pero que en ningún caso ha de suplantar a una estrategia de sostenibilidad a largo plazo.

2.4.5 En cuanto al crecimiento sostenible que resulte de la estrategia de Lisboa, debe tratarse de un crecimiento cualitativo, disociado en mayor medida del consumo de recursos, ya que sólo este tipo de crecimiento económico es compatible con el desarrollo sostenible. Pero esto supone también que la estrategia de Lisboa puede contribuir a la estrategia de sostenibilidad si fomenta una reestructuración económica que impulse un modelo más sostenible.

2.4.6 Las inversiones en el marco de la iniciativa de crecimiento de la UE deben atenerse en consecuencia –al igual que los demás gastos de la UE– a los criterios de sostenibilidad. En este contexto, el CESE señala que dentro de la sociedad civil organizada ya se han iniciado sobre este asunto diversas reflexiones⁽²⁾. El CESE recomienda a la Comisión que elabore una comunicación específica dirigida al Consejo, el Parlamento, el

Comité de las Regiones y el CESE en la que ponga de relieve que las inversiones de la UE (incluidas las de el BEI) en proyectos de transportes, energía y otras infraestructuras son coherentes con la política de desarrollo sostenible.

3. La necesidad de una ampliación de la estrategia

3.1 El CESE considera muy conveniente centrarse en determinados asuntos, aunque advierte que esta actitud acarrea el riesgo de que algunos aspectos importantes del desarrollo sostenible puedan pasar a un segundo plano. Desde el punto de vista del contenido, es preciso ahondar en las cuestiones de alcance mundial que fueron centro de atención de los debates de Río y Johannesburgo, pero que apenas encuentran cabida en la actual estrategia de sostenibilidad de la UE (como la influencia que ejerce nuestra gestión económica sobre la pobreza del mundo, la justicia intergeneracional y la justicia distributiva).

Intensificación del debate sobre la dimensión social

3.2 En el plan de aplicación de la Cumbre de Río, celebrada en 1992, la lucha contra la pobreza se añadió a los cuatro ámbitos políticos abordados en Gotemburgo. También en el proyecto sobre la estrategia de la sostenibilidad presentado en el Consejo Europeo de Gotemburgo⁽³⁾ se señalaba que «uno de cada seis europeos vive en situación de pobreza». Sin embargo, el Consejo no se refirió a los dos temas fundamentales que tienen que ver con los aspectos sociales⁽⁴⁾. No obstante, el desarrollo sostenible en el seno de la UE no sólo tiene que centrarse en la pobreza de los países comunitarios, sino también en las repercusiones de nuestras actividades económicas sobre la pobreza en el mundo o las oportunidades de las futuras generaciones. El CESE cree que hasta la fecha no se ha prestado suficiente atención a la cuestión de la justicia distributiva e intergeneracional. El hecho de que la cuantía de los fondos de ayuda al desarrollo no alcance siquiera la mitad del volumen prometido es sólo un indicio de que todavía falta mucho para que se pueda hablar de una política coherente. Esta carencia no se puede compensar tampoco con iniciativas del tipo «Todo, salvo armas».

3.3 Junto a la lucha contra la pobreza, en el primer proyecto de la estrategia para el desarrollo sostenible la Comisión mencionó también como tema prioritario el problema del envejecimiento de la población. Aunque ambos asuntos se introdujeron al menos de forma literal en la estrategia de Lisboa, no aparecen de nuevo en la estrategia de sostenibilidad, aplicable a más largo plazo, porque ésta aborda prioritariamente temas medioambientales. Esto tiene que subsanarse y la dimensión social ha de debatirse con mayor detenimiento.

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Extractos de los apartados 20 y 21: «El Consejo Europeo acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas.» (...) «La definición de objetivos de desarrollo sostenible claros y estables proporcionará considerables oportunidades económicas. Se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo.»

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, la plataforma «Investing for a sustainable future», en la cual presentan sus propuestas respectivas la Oficina Europea de Medio Ambiente, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Plataforma de las ONG europeas del sector social.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», COM(2001) 264 final de 15.5.2001.

⁽⁴⁾ La lucha contra la pobreza y el envejecimiento.

3.4 Además de los temas globales arriba mencionados, la futura estrategia deberá abordar también el tema de «empleo y medio ambiente»: ¿cómo crear nuevos puestos de trabajo cualificado con la protección medioambiental y el desarrollo sostenible?

3.5 Debido a la gran importancia de la dimensión social del desarrollo sostenible, es preciso especificar y debatir en términos concretos la relación existente entre las exigencias sociales y las económicas y medioambientales.

3.6 En consecuencia, el CESE destaca la necesidad de prestar más atención a la dimensión social a la hora de revisar la estrategia de desarrollo sostenible. De lo contrario, se verá perjudicada toda la estrategia y el respaldo que recibe.

3.7 El CESE propone que las cuatro áreas que conforman la dimensión social centren gran parte de los esfuerzos de la próxima revisión de la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible y sean también centro de especial atención después de 2010:

3.7.1 Una vida laboral sostenible centrada en la calidad del trabajo en una sociedad de pleno empleo. La calidad del trabajo consiste en crear una buena vida laboral a lo largo de toda la vida profesional del individuo. Las crecientes exigencias de movilidad y flexibilidad deben ser satisfechas con amplios recursos para fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida y nuevas formas adaptadas de protección social. Vida laboral y vida familiar deben hacerse más conciliables. En el lugar de trabajo se debe dar prioridad a la salud y la seguridad, la organización del trabajo y la jornada laboral con miras a incrementar la satisfacción y confianza en sí mismo del trabajador. La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los elementos esenciales de las políticas destinadas a mejorar la calidad del trabajo.

3.7.2 Las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población requieren detenidos análisis con miras a anticipar los cambios de sociedad y adaptar las políticas necesarias. En todos los Estados miembros se han llevado a cabo o se están realizando reformas encaminadas a lograr pensiones sostenibles a largo plazo. En particular, la tendencia a la jubilación antes de los sesenta años de edad que se observa en muchos países está ejerciendo presión en los sistemas de pensiones. Conviene fomentar la solidaridad entre las generaciones. Las políticas deben centrarse en el bienestar de los niños y sus familias con el fin de sentar las bases del bienestar de las próximas generaciones. Muchos niños viven en condiciones de pobreza, abandonan pronto la escuela y tienen un futuro sombrío. El Comité se propone elaborar un dictamen sobre las relaciones entre generaciones; el dictamen se centrará también en el papel de la sociedad civil organizada en la tarea de salvar las distancias que separan a las generaciones.

3.7.3 La sociedad debe integrar a todos los ciudadanos concediéndoles derechos y brindándoles la oportunidad de ejercerlos. La erradicación de la pobreza es un objetivo clave. Los que carecen de domicilio, toxicómanos, delincuentes y demás grupos excluidos deben ser reintegrados en la sociedad. Las minorías étnicas, inmigrantes y demás grupos vulnerables frente a la exclusión son grupos destinatarios prioritarios para

políticas activas de inclusión social. La realización de esfuerzos sistemáticos dirigidos a prestar respaldo a la educación y la formación debe ser tarea prioritaria. Las políticas integradoras de la inclusión de todos los ciudadanos son una de las medidas cruciales para mejorar las posibilidades de una buena calidad de vida.

3.7.4 El tema de la asistencia sanitaria y aparición de nuevos riesgos para la salud se ha hecho cada vez más urgente en los últimos años. La UE y los Estados miembros han adoptado iniciativas en respuesta a informes alarmantes sobre riesgos sanitarios en materia de alimentación, agua, productos químicos, tabaco, etc. La UE, por su parte, ha reaccionado con la elaboración de un programa combinado que fomenta la salud, la asistencia sanitaria, y sobre todo los programas de lucha contra las enfermedades provocadas por factores medioambientales y modos de vida erróneos. Se observa, no obstante, una falta de coordinación y cooperación entre los diversos programas de fomento de la salud y lucha contra los riesgos sanitarios. El Comité ha subrayado esto en una serie de dictámenes. El Comité estima que la seguridad sanitaria es una obligación colectiva y un derecho fundamental para los ciudadanos. El Comité elaborará un dictamen sobre este asunto con vistas a extraer conclusiones de las crisis y elaborar un sistema innovador en materia de análisis prospectivo que sirva de base para futuros debates. En este contexto, el Comité destacará los efectos coste-beneficio de los recursos gastados en asistencia sanitaria.

3.7.5 Una Carta de Desarrollo Social sostenible que cubra los sectores mencionados y los derechos fundamentales de los ciudadanos en dichos sectores es un instrumento que resultaría muy estimulante. La Carta tendría que ir acompañada de un programa de acción de la UE destinado a coordinar las diversas acciones y asistir a los Estados miembros en la determinación de los campos prioritarios. El Comité subraya que este enfoque podría tener un valor añadido específico desde el punto de vista de la ampliación, presente y futura, de la Unión Europea.

La coherencia de la política comunitaria

3.8 La nueva estrategia debe señalar el modo en que pueden armonizarse en un futuro los gastos de los fondos estructurales y el debate sobre la sostenibilidad dentro del marco del nuevo período de financiación de la UE (que comienza en 2007). El «establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo amplio y global de la cohesión»⁽¹⁾ constituye una de las ideas propuestas por la Comisión que sería conveniente aplicar. Para garantizar una mayor coherencia, es necesario que la Comisión marque a los destinatarios de los fondos estructurales pautas cualitativas claras. El CESE espera con interés el debate sobre las nuevas perspectivas financieras y la inclusión de herramientas y mecanismos de control para fomentar la sostenibilidad. No cabe seguir aceptando que, por ejemplo, la Comisión critique por un lado la organización de la política de transportes (véase punto 2.1.4.2) y, sin embargo, a veces participe de forma directa en su financiación, por ejemplo a través de los fondos estructurales. Estas contradicciones deben ser subsanadas. A la hora de conceder subvenciones, la UE debe establecer condiciones en materia de sostenibilidad y velar por el cumplimiento de dichas condiciones.

⁽¹⁾ COM(2003) 745 final, p. 34.

3.9 También es preciso someter a una evaluación más pormenorizada el desarrollo regional general de los Estados miembros, que es cofinanciado con fondos estructurales. En el marco de los Fondos Estructurales, la principal medida comunitaria de financiación destinada al sector agrícola en los últimos años fue una subvención a la inversión de 40 millones de euros dirigida a ampliar una gran lechería en Sajonia (Alemania). Esta explotación es sin duda una de las más rentables y productivas de Europa, gracias a la subvención de la UE y a la utilización de leche barata procedente de la República Checa. Corresponde a la Comisión, en el marco de la estrategia de sostenibilidad, decidir si la financiación destinada a fomentar la centralización de estructuras de transformación es compatible con los objetivos del desarrollo sostenible. Los contribuyentes europeos tienen sin duda derecho a saber si los proyectos de inversión cofinanciados por la UE son compatibles con los conceptos de sostenibilidad. Por consiguiente, se tendrá que proceder a una especie de «evaluación del impacto de sostenibilidad».

3.10 También sería propio de la coherencia política analizar si la política de investigación y desarrollo guarda plena conformidad con el debate sobre la sostenibilidad.

3.11 Lo mismo ocurre con la política fiscal y financiera, aunque el CESE es consciente de que esta responsabilidad corresponde más bien a los Estados miembros que a la UE. ¿Qué relación guarda el pacto de estabilidad con la sostenibilidad? ¿Pueden promover la sostenibilidad nuevas iniciativas en materia de política fiscal ⁽¹⁾? El CESE propone a la Comisión que cualquier reforma del pacto de estabilidad y crecimiento integre directamente criterios medioambientales y sociales, y que estos sean tan vinculantes como los criterios económicos y financieros. En lo que respecta a la utilización de instrumentos económicos, en estos últimos años se ha registrado un recurso mayor a los impuestos y tasas medioambientales y se observa un avance lento pero progresivo hacia una reforma fiscal medioambiental, a medida que algunos países modifican su base fiscal, reduciendo los impuestos sobre el trabajo y aumentando las tasas y otras cargas sobre la contaminación, los recursos y los servicios medioambientales ⁽²⁾.

3.11.1 La elaboración y puesta en práctica de programas de adquisiciones públicas concebidos en el sentido del desarrollo sostenible se haría más perceptible, ya que la contratación pública representa el 16 % del PIB de la UE y desempeñaría también el importante papel de señal, por ejemplo: para la economía o los presupuestos privados.

3.12 El Comité, por otra parte, no duda de que el papel de las empresas es crucial para progresar por la vía del desarrollo sostenible. En su opinión, la UE debería elaborar una política de producción y de consumo sostenible y comprometerse a ponerla en práctica, sobre la base del diálogo y de la asociación

entre las empresas europeas y los poderes públicos, conforme a las conclusiones de la cumbre mundial de Johannesburgo. El objetivo sería fomentar las medidas que promuevan la eficacia de los productos y de los procesos de producción, así como los modelos de consumo sostenible, con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles y reducir al mínimo la producción de residuos. Debería animarse a las organizaciones empresariales europeas a asumir un papel de liderazgo en la producción de modelos de consumo y de producción sostenibles que respondan a las necesidades de la sociedad sin sobrepasar los límites que impone la protección del medio ambiente ⁽³⁾.

4. Las consecuencias de la ampliación

4.1 Las negociaciones de adhesión no tuvieron por objeto el desarrollo sostenible, sino la adopción del acervo comunitario. No cabe duda de que los problemas que se deben resolver con el desarrollo sostenible no surgieron del incumplimiento de la legislación vigente, sino en el marco de la misma.

4.2 Casi todos los nuevos Estados miembros ya han elaborado, en calidad de miembros de Naciones Unidas, una estrategia nacional de desarrollo sostenible. Al igual que ocurre en los actuales Estados miembros, se observan grandes contradicciones entre las estrategias de sostenibilidad y la política que realmente se aplica (véase el punto 5).

4.3 El CESE ha abordado en muchos de sus dictámenes los problemas económicos, sociales y medioambientales de los futuros Estados miembros y de los países candidatos. Coincide con la Comisión en señalar que, por una parte, la situación medioambiental ha experimentado en parte y seguirá experimentando en el futuro una mejora radical gracias a los avances técnicos, como por ejemplo la instalación de filtros o la construcción de plantas depuradoras. Por otra parte, se observan tendencias claramente insostenibles ⁽⁴⁾.

4.4 El ejemplo de la eficiencia energética, que en parte ha resultado desastrosa, como por ejemplo en los edificios, puede servir para ilustrar que la conservación de los recursos, la protección del medio ambiente y la creación de puestos de trabajo, sobre todo en el sector de las PYME, podrían perfectamente ir de la mano. Sin embargo, no se percibe una orientación estratégica similar en las políticas de los países candidatos.

4.5 En general, en los futuros Estados miembros y en los países candidatos se observa más bien una tendencia a adoptar con relativa rapidez los modelos de producción y consumo vigentes en la UE y, en consecuencia, a reproducir los mismos problemas de sostenibilidad que afrontan actualmente los Estados miembros de la Unión.

⁽¹⁾ Así, por ejemplo, resulta llamativo que la mano de obra (a pesar de ser excedentaria) esté sometida a fuertes presiones fiscales en todos los países europeos, mientras que la carga impositiva que grava al «medio ambiente», que es un bien cada vez más escaso, resulta insignificante.

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, la publicación más reciente de Eurostat: Environmental taxes in the European Union 1980-2001. First signs of a relative «green tax shift»—Eurostat 2003.

⁽³⁾ Por ejemplo, siguiendo el ejemplo dado a nivel mundial por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, en el sector del transporte, y también en el de la agricultura. Así, por ejemplo, el mayor productor estadounidense de ganado porcino (Smithfield) está invirtiendo actualmente en inmensas instalaciones de engorde en Polonia, lo que no tiene nada que ver con la agricultura sostenible (o multifuncional).

4.6 Será de importancia decisiva transmitir a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos la idea de que el desarrollo sostenible también supone para ellos un beneficio y en ningún caso una renuncia a la nueva «calidad de vida» que acaban de conseguir. Si se fracasa en este extremo, la aplicación de la estrategia de sostenibilidad resultaría más compleja por el simple hecho de que las iniciativas de la Comisión pueden toparse en el Consejo con una mayor oposición por parte de los representantes de los futuros Estados miembros y de los países candidatos.

4.7 Es preciso que al nivel de la UE se establezcan las condiciones y se vele por que los fondos de ayuda se asignen teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad. En los nuevos Estados miembros deben llevarse a cabo actividades de información en el ámbito político y en las administraciones públicas, con el fin de prestar ayuda de carácter práctico a los organismos competentes en los procesos de toma de decisiones ⁽¹⁾.

5. Relación entre la estrategia comunitaria y las estrategias nacionales y locales

5.1 El desarrollo sostenible no es una preocupación que afecte exclusivamente a la Unión Europea. No cabe duda de que la Unión desempeña un papel fundamental, pero los Estados miembros, las regiones, las ciudades, las empresas y los ciudadanos comparten también parte de esa responsabilidad. En el futuro, será preciso establecer vínculos más estrechos entre todas las actividades, de modo que las responsabilidades, capacidades de influencia y competencias específicas respectivas de cada ámbito político y administrativo sean claramente definidas e integradas entre sí en el marco de las estrategias definidas de común acuerdo. Ahora que prácticamente todos los Estados miembros (incluidos cuatro de los nuevos Estados miembros) han desarrollado sus propias estrategias de sostenibilidad, sería interesante evaluar estas estrategias nacionales, valorar su eficacia y comprobar en qué medida son coherentes entre sí y qué relación mantienen con la estrategia comunitaria de sostenibilidad.

5.2 Es fácil darse cuenta, sin necesidad de acometer un análisis pormenorizado, de que las estrategias nacionales abordan el tema de la sostenibilidad de formas muy dispares. Algunas de ellas se centran fundamentalmente en el aspecto medioambiental, mientras que otras se ocupan de las tres dimensiones de la sostenibilidad y presentan estrategias generales para el futuro desarrollo social. Sin lugar a dudas, la mayoría de las estrategias nacionales no han sido concebidas como instrumentos de aplicación de la estrategia comunitaria, sino que son estrategias que han surgido en el marco nacional con el fin de cumplir las obligaciones impuestas en Río y confeccionar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Con independencia de esto, los puntos fundamentales de la estrategia de la UE figuran también en la mayoría de las estrategias nacionales. Puesto que las estrategias establecen prioridades distintas, se hallan en fases de aplicación diferentes y presentan asimismo diferencias en los mecanismos de participación y revisión, el CESE espera que la realización de un análisis detallado permita aportar abundante documentación de compara-

ción variada y una buena base para el aprendizaje mutuo y la adopción de las mejores prácticas. El Comité está dispuesto a cooperar con los Consejos nacionales de desarrollo sostenible y el EEAC (European Environmental Advisory Councils: red de consejos consultivos europeos de medio ambiente), la organización que los integra, a fin de estimular este tipo de intercambios o servir de intermediario para el intercambio de informaciones y mejores prácticas.

5.3 La necesidad de una colaboración armónica entre la UE y los Estados miembros no sólo se percibe en el ámbito de la política energética o de transportes, sino también en importantes reformas de la Unión previstas en 2003. En el marco de la reforma agrícola, el Comisario de Agricultura, Sr. Fischler, propuso destinar el 20 % de los recursos del primer pilar a la financiación de medidas agroambientales y de desarrollo rural. Sin duda, esta política habría entrado en contradicción con el desarrollo sostenible. Sin embargo, los Estados miembros se decidieron por una modulación mucho menor. En el contexto de la reforma agrícola, la UE ha concedido a los Estados miembros la posibilidad de desviar un 10 % de los pagos directos que hasta ahora se destinaban a la agricultura a medidas que poseen importancia desde el punto de vista de la sostenibilidad. Al parecer ninguno de los Estados miembros va a hacer uso de esta opción en el marco de la aplicación de las decisiones de Luxemburgo. También en el ámbito de la política de pesca, donde la política insostenible actual no sólo supone una amenaza para los recursos pesqueros sino también para los propios pescadores, ha pasado mucho tiempo hasta que se ha conseguido llegar a un acuerdo sobre primeras medidas de protección. Este hecho demuestra la necesidad de establecer una estrecha cooperación para elaborar y aplicar una política de sostenibilidad.

5.4 Aunque las condiciones generales del desarrollo sostenible deben establecerse a través de las estrategias nacionales y europeas, una gran parte de las medidas concretas se llevará a cabo a nivel local o regional. Los objetivos y las medidas correspondientes deben fijarse en el marco de las «Agendas locales 21», en estrecha cooperación con los responsables políticos, pero también con la sociedad civil organizada. Si no se sigue este enfoque ascendente el desarrollo sostenible no será posible.

5.5 El CESE, por consiguiente, considera también el desarrollo sostenible como un ámbito concreto de acción social y económica a todos los niveles. El desarrollo sostenible crea un campo de acción muy amplio que, no obstante, presupone unos conocimientos y aptitudes muy específicas. Se trata de un campo de acción basado plenamente en el conocimiento y la conciencia. Los sistemas europeos de educación y también la educación informal no han contribuido hasta ahora suficientemente a su difusión.

5.6 Por ello, el desarrollo sostenible –como campo de acción y como fin en sí mismo– debe convertirse sobre todo en un objeto de educación y formación y, por consiguiente, en un ámbito que básicamente se debe definir y conformar en el entorno (geográfico y social) inmediato a cada ciudadano.

⁽¹⁾ El CESE ofrece datos concretos sobre este tema en el Dictamen –actualmente en curso de elaboración– sobre las tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros.

5.7 En este contexto, revisten importancia particular las políticas de la Unión que tienden a promover el desarrollo sostenible dentro de la UE, porque pueden dar un fuerte impulso a las correspondientes tendencias y acciones desarrolladas a escala local.

5.8 A juicio del Comité, uno de los aspectos que deben tratarse de modo absolutamente prioritario es la reorientación de las políticas de desarrollo sostenible de la UE, de modo que sirvan de motor a escala local para elaborar y fomentar programas integrales en favor del desarrollo sostenible. Por consiguiente, el CESE propone que se dé apoyo especial a este tipo de programas, que se basan en la cooperación entre la sociedad civil organizada y los entes locales y persiguen objetivos concretos y mensurables (desde el punto de vista de la calidad y de la cantidad) por medio de un verdadero conocimiento, educación y formación a lo largo de toda la vida.

6. Los aspectos externos

6.1 Una de las cuestiones más importantes que se plantean es naturalmente la de la futura competitividad de las economías nacionales. Es inevitable que la aplicación rigurosa de una política dirigida al desarrollo sostenible, que se traduzca, por ejemplo, en la introducción de tecnologías medioambientales ultramodernas, internalización de costes externos, etc., provoque o pueda provocar desventajas competitivas si, por una parte, otras economías nacionales no se adhieren, total o parcialmente, a los principios de sostenibilidad y, por otra, no se compensan las desventajas del comercio.

6.2 La UE afronta precisamente la situación que se acaba de describir: la negativa de los Estados Unidos y de Rusia a ratificar el Protocolo de Kioto y el anuncio del Gobierno de Bush, por ejemplo, de posponer el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente con el fin de reimpulsar la economía es un claro indicio de que una de las principales potencias económicas del mundo se decanta, al parecer, por un tipo desarrollo que difiere del sostenible.

6.3 Aún más importante será aumentar, durante el desarrollo de las negociaciones internacionales, la presión sobre aquellos países que han rechazado, en mayor o menor proporción, los principios de sostenibilidad. Sería preciso instar a estos países (en la medida de lo posible) a afrontar su responsabilidad e introducir también medidas de desarrollo sostenible.

6.4 Pero esto no es suficiente. El CESE ya abordó este problema fundamental en su Dictamen sobre «El futuro de la PAC»⁽¹⁾. Por tanto, la Comisión debe emplearse a fondo (con mucha más intensidad que hasta la fecha) para que, por ejemplo, se integren urgentemente en las negociaciones de la OMC criterios de sostenibilidad, tales como normas claras medioambientales, de protección de los animales y sociales. La sostenibilidad, por consiguiente, no sólo tiene algo que ver con

producción y consumo, sino también mucho que ver con intercambios comerciales internacionales. Sin embargo, los aspectos de la sostenibilidad se han integrado hasta ahora en la OMC en muy poca medida.

6.5 Del mismo modo que es preciso aceptar que los países desarrollados no quieran seguir sufriendo, por ejemplo, las subvenciones a las exportaciones agrarias, otros países tienen que aceptar también que la UE no pueda seguir tolerando que haya que renunciar a la producción nacional porque resulta imposible competir con los productos fabricados con métodos falseadores de la competencia e inaceptables desde el punto de vista de la sostenibilidad. El CESE se remite al respecto al ejemplo del azúcar arriba citado (punto 2.3.10.1).

6.6 La estrategia de sostenibilidad revisada de la UE debería abordar esta cuestión política de forma rigurosa y presentar la correspondiente estrategia⁽²⁾.

6.7 Una estrategia de este tipo debe prever también el establecimiento de coaliciones con aquellos países que están dispuestos a avanzar conjuntamente hacia un desarrollo sostenible. Entre ellos se hallarían sobre todo los países ACP, con los cuales la UE mantiene relaciones privilegiadas.

6.8 El debate comunitario sobre la sostenibilidad tiene su origen en los esfuerzos realizados previamente por las Naciones Unidas, que a su vez han inspirado también las estrategias nacionales. A la larga, estos elementos no pueden progresar por separado y es necesario interconectarlos. La nueva estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible debería fijarse el cometido de examinar cómo reunir en una política coherente la integración de los respectivos niveles (internacional, comunitario, nacional, e igualmente regional y local).

6.8.1 La Unión Europea se comprometió en Johannesburgo a aplicar los objetivos internacionales de desarrollo existentes, sobre todo los de la Declaración del Milenio, así como los diversos objetivos nuevos de carácter cuantificable y el plan de aplicación de la Cumbre de Johannesburgo. Este hecho debe reflejarse en la estrategia de sostenibilidad de la UE.

7. Examen de la necesidad de establecer indicadores y objetivos estratégicos claros

7.1 El CESE coincide con la Comisión en señalar que «la probabilidad de que las estrategias de integración sean un éxito será mayor si incluyen

- objetivos, cuantificados en el mayor grado posible, y medidas
- aspectos europeos, nacionales, regionales y locales
- indicadores para seguir los progresos realizados y evaluar la eficacia de las políticas»⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «El futuro de la PAC», DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99. En él se señalaba: «Por ello, el CESE confía en que en principio la política comercial mundial sea capaz de proteger a sus sociedades, zonas económicas, productores y consumidores de aquellos productos que no se obtengan con arreglo a las reglas propias, reconocidas y aplicadas, de producción sostenible o que no se ajusten a las normas establecidas».

⁽²⁾ Véase el punto 2.2.5, donde se apuntaba a la necesidad de que una estrategia incorpore desde un principio las dificultades que puedan previsiblemente surgir.

⁽³⁾ COM(1999) 543 final, p. 25.

7.2 Sería fundamental que una estrategia de sostenibilidad más pormenorizada aclare que se producirán cambios estructurales (indicando asimismo el aspecto que estos pueden presentar), pero que los cambios de las estructuras se traducirán a largo plazo en un aumento de puestos de trabajo, de justicia social y de protección del medio ambiente. Sería conveniente establecer, a partir de los diferentes ámbitos (economía, medio ambiente, asuntos sociales) un número suficiente de indicadores claros y de fácil comprensión con los que se pueda determinar si el desarrollo sostenible progresa en la dirección adecuada. En opinión del Comité, los actuales trabajos de Eurostat parecen ir en la dirección adecuada. El Comité no está de acuerdo con las reflexiones realizadas en el marco de la estrategia de Lisboa, que proponen, por ejemplo, reducir el número de indicadores de control (incluso a uno solo en el ámbito de la protección del medio ambiente, en concreto el de disminución de las emisiones de CO₂). El conjunto de los indicadores medioambientales de la Agencia Europea de Medio Ambiente puede ayudar a completar los indicadores estructurales.

7.3 Además de analizar el progreso del desarrollo sostenible con la ayuda de indicadores, sería necesario crear supuestos teóricos que sirvan de base para poder establecer objetivos intermedios. Puesto que el desarrollo sostenible no posee un objetivo final, es preciso indicar claramente a todos los afectados hacia dónde avanza el proceso y qué repercusiones tendrán finalmente las distintas posibilidades de evolución sobre la situación, por ejemplo, de un determinado sector económico o de la vida cotidiana de los ciudadanos.

7.4 El CESE recomienda realizar una comparación rigurosa de los resultados y elaborar una lista de ejemplos positivos y negativos del desarrollo sostenible.

8. ¿Cómo mejorar el procedimiento de aplicación?

8.1 El CESE subraya en el presente Dictamen que el escaso progreso registrado se debe, entre otros motivos, a la confusión reinante en torno al verdadero significado de desarrollo sostenible, los temores y resistencias de sectores potencialmente afectados, la falta de objetivos claros a corto, medio y largo plazo y, consecuencia de ello, la insuficiente incorporación de una perspectiva de sostenibilidad en todos los ámbitos políticos pertinentes. Si se hace frente a estas deficiencias, la aplicación resultará más sencilla.

8.2 Tal y como afirmó el Consejo Europeo de Bruselas de 2003: «Para llevar a la práctica la totalidad de las reformas propuestas en Gotemburgo, es fundamental que las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros adopten acciones para aumentar la eficacia y la coherencia de los procesos, las estrategias y los instrumentos existentes»⁽¹⁾. El Consejo Europeo aludió en este contexto sobre todo al proceso de Cardiff, los objetivos de desvinculación, los indicadores estructurales, la supervisión de los avances y la determinación de prácticas idóneas⁽²⁾.

8.3 Las decisiones adoptadas en Gotemburgo instaban ya a la Comisión a fomentar la coherencia de sus propuestas mediante la evaluación de las repercusiones que éstas ejercían sobre la sostenibilidad. El año pasado, la Comisión introdujo un instrumento para la evaluación pormenorizada del impacto que ya se estaba empleando de forma similar para analizar la sostenibilidad en el ámbito de la política comercial. La evaluación pormenorizada del impacto, de cuya elaboración se encargan los servicios de la Comisión, sirve como base y justificación de las propuestas de la Comisión. Los ejemplos mencionados hasta el momento no resultan suficientes para transmitir una perspectiva integrada de los problemas tratados, pues conceden excesiva prioridad al análisis coste-beneficio. Por su parte, la evaluación de la sostenibilidad se confeccionará en un proceso participativo en que tomarán parte los propios interesados.

8.4 El CESE observa que el «plan de trabajo consecutivo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo» no fue actualizado y, aunque su revisión está prevista para la reunión del Consejo Europeo de primavera de 2004⁽³⁾, el Comité no tiene constancia de que se esté realizando ningún tipo de preparativos al respecto. No obstante, teniendo en cuenta que no existen objetivos claros, no sorprende en absoluto la imposibilidad de elaborar un plan de trabajo.

8.5 El Consejo Europeo de primavera de 2004 tiene previsto confeccionar un inventario del proceso del Cardiff⁽⁴⁾. El CESE supone que en este inventario –lamentablemente inexistente– se demostrará que hasta la fecha las estrategias sectoriales de las distintas formaciones del Consejo sólo existen sobre el papel.

8.6 Es evidente la necesidad de un nivel mucho más elevado de compromiso político con el objetivo a largo plazo del desarrollo sostenible. A nivel comunitario, esto requiere un enfoque mucho más claro y coordinado por parte de la Comisión Europea para la elaboración de las políticas de desarrollo sostenible. La Comisión debería publicar informes anuales sobre el desarrollo sostenible. Convendría también un compromiso mucho mayor para que el proceso de Cardiff funcione con eficacia y que las formaciones especializadas del Consejo Europeo (energía, competencia, economía, transporte, agricultura, etc.) preparen informes anuales sobre los progresos realizados en la vía de la sostenibilidad en su propio sector de competencia. El Parlamento Europeo debería poner en marcha un procedimiento que le permita adoptar un enfoque coordinado de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Se debería exhortar al CESE a que estimule el debate sobre el desarrollo sostenible y trabaje en estrecha cooperación con los consejos nacionales de desarrollo sostenible para reactivar el debate público y aumentar la participación en favor del desarrollo sostenible.

9. Recomendaciones sobre la estrategia de consulta y comunicación del desarrollo sostenible

9.1 La Comisión reconoce en todos los documentos la importancia de la comunicación. En las Conclusiones de Gotemburgo, el Consejo Europeo subraya la necesidad de llevar a cabo «una amplia consulta con todos los interesados» (apartado 23).

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Bruselas), 21 y 22 de marzo de 2003, apartado 57.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Bruselas), 21 y 22 de marzo de 2003, apartado 58.

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

9.2 La Comisión señala en su estrategia de sostenibilidad ⁽¹⁾, entre otras cosas, que: «Existe la preocupación de que las respuestas políticas se hayan ajustado no tanto al interés general de la sociedad, sino a intereses sectoriales más estrechos. Esta sensación contribuye al malestar del ambiente. Muchas personas consideran que la política es demasiado tecnocrática y alejada y está sujeta a demasiados intereses creados. Para contrarrestar esta desconfianza creciente ante el proceso político, conviene que la actuación política sea más abierta. Un proceso político abierto también debe permitir que se determinen claramente las soluciones de compromiso necesarias entre intereses contrapuestos y se tomen decisiones con transparencia. Un diálogo previo, más sistemático -especialmente con los representantes de los consumidores, cuyos intereses suelen pasarse por alto- puede prolongar el tiempo necesario para elaborar una propuesta política pero debería mejorar la calidad de la normativa adoptada y acelerar su aplicación».

9.3 La comunicación y la consulta son dos realidades distintas. El CESE considera absolutamente imprescindible elaborar la futura estrategia de sostenibilidad manteniendo una estrecha colaboración con las partes interesadas, es decir, tanto con los Estados miembros (con el fin de establecer mejores conexiones entre las estrategias) como con la sociedad civil. No es suficiente vender de cara al exterior una estrategia elaborada internamente, sino que ésta debe ser el resultado de un proceso abierto de consulta y concertación, y ha de contar asimismo (con la mayor especificidad de que estará dotada) con la aceptación y el apoyo necesarios.

9.4 El CESE considera imprescindible que en el futuro se siga desarrollando la estrategia de sostenibilidad en el marco de un proceso mucho más participativo. El Comité recuerda que entre la publicación del documento de consulta y la publicación del proyecto de la estrategia de sostenibilidad, que sirvió de base para los debates mantenidos en Gotemburgo, transcurrieron justo dos meses. Los debates que es preciso entablar de forma urgente para alcanzar un consenso social más amplio (véanse los apartados 2.2 y 2.3) requieren mucho más tiempo del concedido hasta la fecha.

9.4.1 El presente Dictamen exploratorio puede entenderse perfectamente como el primer paso de este proceso participativo. El CESE supone que se cumplirá la promesa de publicar la propuesta correspondiente en los meses de mayo/junio de 2004. La sociedad civil debería disponer a continuación de tiempo suficiente para someter a debate la propuesta. El CESE considera razonable que esta fase abarque un período de al menos tres meses.

9.4.2 El proceso ulterior de elaboración de la nueva estrategia debería contar con el seguimiento de un foro multilateral similar al creado en el desarrollo de la «estrategia para el uso sostenible de los recursos naturales».

9.4.3 Por último, sería conveniente debatir el resultado del proceso de consulta con las partes afectadas, tras lo cual la Comisión debería aprobar la nueva estrategia de sostenibilidad. Sobre la base de esta nueva estrategia, la Comisión debería elaborar en principio su programa para la correspondiente política.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final, p. 9 («Mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas»).

9.4.4 El CESE se ofrece para prestar su apoyo y ayudar con su presencia en este proceso y acepta la invitación hecha por Margot Wallström ⁽²⁾, Comisaria responsable de la política de medio ambiente, de organizar junto con la Comisión el proceso de consulta.

9.5 En el punto 2 se apuntaba la necesidad de intentar en los próximos meses concretar la estrategia de sostenibilidad y profundizar en ella. La concreción resulta necesaria, pues los ciudadanos apenas pueden orientarse por medio de visiones, sino sólo mediante normas claras.

9.6 En el futuro, la comunicación de la estrategia debería también mejorar notablemente, lo que implica que todas las medidas han de reunirse finalmente en un único documento.

9.7 El Comité espera asimismo que en el futuro se establezca una coordinación más estrecha entre el debate sobre la sostenibilidad y la política educativa y de investigación. Si se coordinan de modo adecuado la formación y el debate sobre la sostenibilidad, también se dará a todos indirectamente la posibilidad de participar en este proceso.

9.7.1 La política educativa, que sin duda puede considerarse parte de la estrategia de comunicación, se centrará sobre todo en desarrollar una reflexión integrada y a largo plazo en el contexto social.

9.7.2 El análisis de las tendencias no sostenibles en nuestra sociedad suele realizarse con una perspectiva de cinco a diez años que rara vez se sobrepasa, lo cual resulta razonable teniendo en cuenta las dificultades. Al mismo tiempo, las medidas para el establecimiento de una mayor sostenibilidad tendrán a menudo que enmarcarse en una perspectiva de quince a veinte años o más (relevancia generacional). Este hecho ilustra uno de los principales problemas que surgen a la hora de enfrentarse a las tendencias no sostenibles y a las medidas para combatirlos: la falta de métodos fiables desde el punto de vista científico para describir hipótesis alternativas. Debería examinarse la posibilidad de crear un grupo de reflexión de la UE sobre la política a largo plazo en materia de desarrollo sostenible y de promoción de modos de vida sostenibles. El desarrollo sostenible debe poder contar imperativamente con hipótesis alternativas que abarquen diferentes temas y tendencias, y debe poder basarse en la capacidad de desarrollar un enfoque crítico. El Comité propone que en el contexto de la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible se haga un gran esfuerzo de investigación para la creación de modelos globales de simulación relacionados con el desarrollo sostenible. Estos modelos deberán describir no sólo las repercusiones sociales y económicas de una política consecuente en favor del desarrollo sostenible, sino también las consecuencias sociales y medioambientales que cabe esperar si no se eliminan las tendencias no sostenibles.

⁽²⁾ Véase su intervención en el CESE el 17.3.2004.

9.7.3 La modernización de los puestos de trabajo y la introducción de tecnologías respetuosas con el medio ambiente repercutirán en los requisitos de cualificación escolar y profesional de los trabajadores. Cuanto más avanzados sean los métodos de producción, las estructuras jerárquicas desaparecerán y mayor será la necesidad de cursos de formación y de enseñanza continua para todos los trabajadores. Una sociedad que se caracterice por su ambición de reflexionar y actuar respetando los criterios del desarrollo sostenible debe poder mostrar también un nivel de educación y formación elevado.

9.7.4 Una sociedad abundante en conocimientos sin duda es necesaria a largo plazo para el desarrollo sostenible, pero, por otra parte, es su consecuencia. Esto supone, entre otras cosas, que los sistemas de educación permitirán conocer mejor las tendencias insostenibles. La comprensión de los retos fomentará la comprensión de las medidas que haya que adoptar.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO I

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 39.2 del Reglamento Interno):

Punto 2.1.3

Añádase en la segunda línea del segundo párrafo:

«... tanta atención a los aspectos económicos y sociales.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 37, votos en contra: 51, abstenciones: 8.

Punto 2.3.10.1

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 33, votos en contra: 65, abstenciones: 2.

Punto 2.3.10.2

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 33, votos en contra: 62, abstenciones: 3.

Punto 3.6

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 32, votos en contra: 53, abstenciones: 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales»

(COM(2003) 572 final)

(2004/C 117/09)

El 1 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales» (COM(2003) 572 final).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 54 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observación preliminar

1.1 La Comunicación objeto de examen ha de entenderse como una primera etapa preparatoria hacia la «Estrategia para el uso sostenible de los recursos naturales», que se presentará en 2004 y cuya aprobación está prevista para 2005. Con la Comunicación se iniciará un debate con todos los interesados y, por consiguiente, también con sectores de la sociedad civil, a cuyo término se pretende disponer de un documento estratégico fruto de amplia concertación y aceptación.

1.2 Con el fin de fomentar este proceso de concertación, los servicios de la Comisión han constituido, por ejemplo, un Foro de partes interesadas que ya ha iniciado el proceso de consultas ⁽¹⁾.

1.3 El objeto de la estrategia será desarrollar y consolidar ideas sobre el modo de seguir reduciendo las repercusiones del uso de los recursos sobre el medio ambiente. Uno de sus componentes centrales es el de reforzar en mayor medida aún el proceso de disociar el crecimiento económico futuro del consumo de recursos.

1.4 La estrategia pretendida, por tanto, debe entenderse como una especie de «subestrategia» destinada a concretar la estrategia de desarrollo sostenible de la UE, que actualmente es objeto de revisión.

1.5 La estrategia incluirá tres elementos fundamentales:

- continuar con la labor de recogida de conocimientos sobre las muy diversas repercusiones de los recursos a lo largo de todo su «ciclo de vida» (desde su extracción hasta la etapa de residuos, pasando por su uso);
- una evaluación de las políticas, cuyo objetivo –habida cuenta de que «actualmente no existe ningún mecanismo para determinar en qué medida las opciones políticas (...) son compatibles con el objetivo general de disociar el crecimiento económico del impacto del uso de los recursos»– consistirá en sentar las bases para que la estrategia de los recursos realice los análisis necesarios a tal fin;

- la integración de las políticas, por medio de la cual se tratará de consolidar la integración de las cuestiones medioambientales relacionadas con los recursos en otras políticas.

1.6 El documento ha de considerarse en estrecha conexión de fondo con otras dos iniciativas que, al igual que la estrategia objeto de examen, la Comisión adoptó en el marco de la aplicación del VI Programa de Medio Ambiente, a saber: la preparación de una «estrategia para la prevención y el reciclado de los residuos» y la «política de productos integrada». El CESE se pronunció ya sobre ambas en el pleno de diciembre de 2003 ⁽²⁾.

1.7 El plazo de aplicación previsto para la estrategia es de veinticinco años.

2. Observaciones generales

2.1 La Comisión ofrece en primer lugar una definición del concepto de «recursos naturales». En ellos incluye las materias primas (renovables y no renovables) necesarias para las actividades humanas y los distintos medios naturales (como aire, agua y suelo, e igualmente paisaje).

2.2 La Comisión menciona explícitamente la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece que «la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos esenciales del desarrollo sostenible» ⁽³⁾.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión - Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos» (COM(2003) 301 final) – Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Política de Productos Integrada – Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental» (COM(2003) 302 final), DO C 80 de 30.3.2004, pp. 39-44.

⁽³⁾ Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Introducción, apartado segundo.

⁽¹⁾ Y en el que también participa el CESE.

2.3 Con otras palabras: sin una adecuada protección y un uso de los recursos compatible con el medio ambiente no hay desarrollo sostenible. Por ello, la Comisión considera también explícitamente que la estrategia prevista es una aportación (de entre las varias posibles) de la protección medioambiental al desarrollo sostenible.

2.4 En el análisis de la situación actual, la Comisión hace una evaluación que a muchos interesados en la protección del medio ambiente puede sorprender y que, en el marco del desarrollo de la estrategia, es probable que levante muchas polémicas: en efecto, mientras que se considera que los problemas más importantes residen en parte en los recursos renovables (por ejemplo, los pesqueros y el agua dulce), se estima que la situación en el sector de los recursos no renovables es mucho más llevadera. Es casi seguro que frases como: «(...) el hecho de que un recurso determinado sea finito no implica de forma automática que ese recurso llegue a ser escaso», consideradas desde el punto de vista de los años setenta y ochenta —período en el que una gran parte del trabajo de base realizado por el movimiento de defensa del medio ambiente, naciente por aquel entonces, tenía por objeto precisamente ⁽¹⁾ la escasez de recursos no renovables— requieren no sólo detenida explicación. Es más: el peligro es el de que así se emita una señal política errónea y que una afirmación de ese tipo se mal interprete como una especie de «fin de alarma».

2.5 Está claro en este contexto que, a largo plazo, tales aseveraciones carecen naturalmente de fundamento. Aunque en los últimos años se hayan descubierto en repetidas ocasiones nuevos yacimientos de recursos no renovables y aunque determinadas predicciones del pasado sobre la previsible escasez de recursos ⁽²⁾ hayan resultado ser temporalmente inexactas, es incuestionable que, por ejemplo, petróleo, carbón y otras materias primas no renovables son finitas. A ello se añade como circunstancia agravante que los éxitos ya registrados en los últimos años en materia de disociación entre consumo de recursos y crecimiento no han sido aún suficientes para resolver el problema en su conjunto. Tales éxitos han quedado más que compensados con —por ejemplo— cuotas de crecimiento global.

2.6 Las afirmaciones de la Comisión, por tanto, sólo pueden entenderse en conexión con el plazo de aplicación de la estrategia: de hecho, puede suceder que en los próximos veinticinco años no se llegue todavía a una situación de escasez decisiva de recursos no renovables. El Comité, sin embargo, considera que en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible y con miras a la posible aplicación del «concepto de factor diez» ⁽³⁾, cuyo examen acomete la Comisión, un plazo de aplicación de veinticinco años es excesivamente breve.

2.7 Por ello, en la estrategia hacen falta también afirmaciones claras sobre los recursos no renovables que vayan más allá de su propio plazo de aplicación. En efecto, en este sector los jalones para la correspondiente política sostenible deben ponerse ya desde ahora.

⁽¹⁾ Véase «Los límites del crecimiento — Informe al Club de Roma sobre la situación de la humanidad», 1972.

⁽²⁾ Por ejemplo, del Club de Roma (véase nota 4) o de «Global 2000 — Informe al Presidente», 1980, editado por el «Cancel on Environmental Quality» del Ministerio de Asuntos Exteriores de EE.UU.

⁽³⁾ Que marca el objetivo de lograr en el futuro los mismos resultados económicos con sólo una décima parte del uso actual de recursos.

2.8 La Comisión tiene razón indudablemente cuando afirma que el problema ecológico central de los recursos no renovables no se plantea, por ejemplo, en términos de si estos están todavía presentes en el planeta o no. Los ejemplos del carbón, petróleo o gas enseñan que el problema propiamente ecológico es el del uso de estas materias primas (extracción y, en este caso, incineración, con el efecto resultante de las emisiones de dióxido de carbono), y no el de que existan o no existan.

2.9 Desde el punto de vista del desarrollo sostenible —que es sin duda alguna el que tiene en cuenta la Comisión—, la cuestión de la disponibilidad reviste gran importancia. En efecto, aunque se llegasen a reducir o, incluso, a eliminar casi por completo las consecuencias medioambientales de la utilización de los recursos, nuestra propia responsabilidad frente a las generaciones futuras nos obliga a no permitir que la explotación o el uso de los recursos sucedan en un corto período de la historia de la humanidad.

2.10 La UE prepara actualmente un gran número de nuevas estrategias (absolutamente necesarias) o, en su caso, revisa estrategias existentes. Cabe mencionar, entre otras, la estrategia general de desarrollo sostenible, las estrategias para la prevención y el reciclado de residuos, política de productos integrada, protección del medio ambiente marino, acuicultura, medio ambiente y salud, etc. El CESE suscribe todas estas iniciativas, pero advierte a la Comisión que existe el riesgo de que los no directamente interesados pierdan la visión de conjunto y tengan que hacer el esfuerzo de averiguar por sí mismos dónde empieza cada estrategia y cómo ha de ser integrada en la «jerarquía».

2.11 El CESE, por consiguiente, considera oportuno

- definir con gran precisión la integración de la respectiva estrategia en el contexto político;
- resaltar las relaciones transversales con las demás estrategias y los ámbitos políticos actuales a escala de la UE y de los Estados miembros;
- describir dónde y cómo, finalmente, confluirán las diversas estrategias. Para el CESE es indudable al respecto que la estrategia general es la estrategia de desarrollo sostenible, de la cual se debe derivar la estrategia de recursos, al igual que también otras estrategias.

2.12 El CESE, además, considera prioritario exponer en cada caso del modo más amplio posible las repercusiones que las estrategias previstas tendrán en los potencialmente afectados. Algo que también supone definir las responsabilidades e indicar con claridad quién puede reglamentar, qué, a qué nivel político, con qué grado de obligación y qué se debe reglamentar. Así, por ejemplo, el CESE espera de la estrategia que se va a presentar no sólo que describa en detalle las posibilidades que tiene la UE en cuanto a uso de los recursos naturales, sino al mismo tiempo que exponga también la responsabilidad correspondiente al nivel de los Estados miembros (o, en su caso, a nivel regional y local).

2.13 La transmisión de los correspondientes conocimientos a amplias capas de la población es, a juicio del Comité, una tarea importante.

2.14 En la estrategia deberá darse amplia cabida a las posibles consecuencias para la economía, el mundo laboral y los mercados de trabajo. La Comisión ha afirmado constantemente en muchos lugares y en múltiples documentos que creación de empleo y protección del medio ambiente no están en oposición, sino que pueden completarse recíprocamente. Es algo que debe demostrarse en esta estrategia y con esta estrategia. Las empresas piden con razón una seguridad jurídica y de programación al más largo plazo posible. La estrategia deberá dar indicaciones de aquello a lo que deberán irse preparando las empresas durante los próximos años.

A tal fin se tendría que mostrar también sin duda mediante qué cambios de las condiciones marco se alcanzarán tales sinergias. Se debería aclarar si con nuevas iniciativas políticas en materia de impuestos y tasas se puede fomentar el uso sostenible de recursos naturales. En lo que respecta a la utilización de instrumentos económicos, en estos últimos años se ha registrado un mayor recurso a los impuestos y tasas medioambientales y se observa un avance lento pero progresivo hacia una reforma fiscal medioambiental, a medida que algunos países modifican su base fiscal, reduciendo los impuestos sobre el trabajo y aumentando las tasas y otras cargas sobre la contaminación, los recursos y los servicios medioambientales⁽¹⁾.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE acoge con gran satisfacción el documento objeto de examen. Es imprescindible disponer de una estrategia para los recursos al objeto de poder lograr una disociación aún más acentuada entre uso de recursos (con contaminación medioambiental) y crecimiento económico.

3.2 El CESE estima que el plazo de aplicación de veinticinco años, previsto para la estrategia, es indiscutiblemente demasiado corto. Apoya a la Comisión en el sentido de que los problemas pendientes y que se pueden resolver a corto y medio plazo merecen sin duda consideración prioritaria. Pero ello no debe llevar a dejar casi sin tratar los problemas ya reconocidos a largo plazo.

3.3 Convendría añadir urgentemente, por tanto, un capítulo con problemas a largo plazo, que deberían referirse sobre todo a los recursos no renovables, ya que, si no, existiría el peligro de que toda la estrategia pudiese ser mal entendida. Se deberían examinar a tal fin no sólo los problemas de medio ambiente, sino también la cuestión de la disponibilidad global, física o política. El CESE acoge con satisfacción en este contexto las partes de la Comunicación en las que se aborda la disponibilidad regional europea. Por ejemplo, en el caso del petróleo no existe un problema de cantidad exclusivamente: la disponibilidad (y, por consiguiente, la dependencia) es por el contrario

un problema político que se debe tomar muy en serio, como han mostrado notablemente la crisis del petróleo de los años setenta y algunos otros acontecimientos del pasado reciente. Los grandes bloques económicos de este mundo parecen tener estrategias muy distintas para el tratamiento de estos problemas.

3.4 El CESE considera que la estrategia se centra excesivamente en el uso material de los recursos, mientras que el objetivo de la protección –esto es, la vertiente inmaterial que va unida a los recursos– está insuficientemente tratado. El CESE recomienda no sólo ampliar el título de la estrategia haciendo entrar en él el concepto de «protección», sino también dar en general mayor valor a la propia noción de protección. Así se podría enlazar también con los debates celebrados en Johannesburgo (véase punto 2.2).

3.5 Es evidente, por ejemplo, que los paisajes constituyen también recursos importantes: por ejemplo, los Alpes, que son tanto un ecosistema sensible como una atracción turística⁽²⁾. El uso excesivo del recurso «paisaje» (a causa, por ejemplo, del uso desmedido del transporte) debe integrarse en la estrategia. Las relaciones transversales con otros ámbitos políticos –como, entre otros, la política agrícola– y las responsabilidades mencionadas pueden ponerse bien de manifiesto con tales ejemplos concretos. La diversidad de paisajes europeos –originada, entre otras causas, por formas de explotación agraria muy variadas– constituye una parte importante de la cultura europea, que debe conservarse.

3.6 La Comisión advierte con razón en contra de formas de explotación a veces excesiva de los recursos renovables. Con respecto a la madera, por ejemplo, la Comisión observa que sólo se utiliza una parte del crecimiento anual, lo que permite disponer de potenciales considerables para un aumento del uso (compatible con el medio ambiente) de dicho recurso. Esto es indudablemente cierto, pero se deben tener en cuenta dos aspectos: el bosque –como todos los ecosistemas– no sólo tiene una función material, sino también una significación inmaterial sumamente importante: por ejemplo, como ecosistema o espacio de recreo. Tal dimensión –e igualmente su función de protección (por ejemplo, contra inundaciones y aludes)– puede ser en gran medida incompatible con una explotación económica máxima de la madera. Por otra parte, el bosque está muy desigualmente repartido: los daños muy graves causados al bosque en regiones de los países candidatos (por ejemplo: en los montes checos Krusné Hory, Krkonoše y Jizerské Hory) no sólo han tenido por efecto la destrucción de un recurso utilizable potencialmente a nivel local, sino que también han sido en parte causa concomitante de las graves inundaciones del Oder (en 1997) y del Elba (en 2002).

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo, la publicación más reciente de Eurostat: «Las tasas medioambientales en la UE: 1980-2001. Los primeros signos de una reforma fiscal “verde”»– Eurostat 2003.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea», DO C 61 de 14.3.2003, pp. 113-122.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes»

(COM(2003) 726 final)

(2004/C 117/10)

El 24 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes» (COM(2003) 726 final).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de abril de 2004 (ponente: Sr. CASSIDY).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 56 votos a favor, 14 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comunicación es un resumen de los esfuerzos de la Comisión Europea para acabar con los obstáculos fiscales que afectan al funcionamiento transfronterizo de las empresas dentro del mercado interior. No se trata de una propuesta de armonización fiscal: sólo se refiere a la eliminación de los obstáculos fiscales que encuentran las empresas con actividad transfronteriza y a la supresión de un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior que acabe con la ineficacia que se deriva de quince sistemas impositivos distintos.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha sido consultado respecto a otras Comunicaciones de la Comisión relativas a cuestiones fiscales. En 2001 recibió una consulta sobre la Comunicación de la Comisión «Política fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años» (COM(2001) 260 final). El Sr. Morgan fue el ponente del Dictamen del CESE, que, en general, respaldaba los objetivos de política fiscal de la Comisión, particularmente la necesidad de coordinar los impuestos de sociedades para eliminar las dificultades que, sobre todo para las PYME, suponen las variaciones nacionales.

1.3 En 2002 el CESE publicó un nuevo dictamen, también con el Sr. Morgan como ponente, sobre las propuestas de la Comisión relativas a la competencia fiscal y a la competitividad de las empresas. En este dictamen, el CESE subrayaba de forma particular la necesidad de dar prioridad al IVA, las pensiones personales y los precios de transferencia⁽¹⁾. Hay distintas normativas nacionales que impiden la creación de condiciones equitativas en el tratamiento de los impuestos de sociedades para empresas establecidas en distintos Estados miembros.

1.4 También en 2002 se presentó un dictamen de iniciativa (ponente: Sr. Malosse, coponente: Sra. Sánchez Miguel) en el que se instaba encarecidamente a agilizar las medidas para evitar la doble imposición, particularmente la propuesta de establecer un foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia. También se aprobaba el objetivo de lograr un mercado interior sin barreras fiscales y, al propio tiempo, insistir en la

importancia de establecer principios comunes para fomentar el mercado interior. El objetivo de una base fiscal armonizada para todas las empresas de la UE es compatible con la soberanía fiscal de los Estados y regiones de la UE, puesto que preserva su capacidad para establecer el nivel de impuestos.

1.5 En 2003 el Comité emitió un dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (COM(2003) 462 final). La ponente general fue la Sra. Polverini. En su dictamen, el Comité apoyaba las propuestas de la Comisión para eliminar o, al menos, reducir la doble o múltiple imposición de los beneficios repartidos por una filial en el Estado de una sociedad matriz o establecimiento permanente.

1.6 En 2003 el Comité emitió un nuevo dictamen de iniciativa (ponente: Sr. Nyberg) sobre los principios comunes de la imposición, la convergencia de las legislaciones fiscales y la posibilidad de decidir por mayoría cualificada las cuestiones fiscales. La conclusión fue que deberían considerarse las tres cuestiones siguientes:

- utilizar el método abierto de cooperación para hallar los sistemas impositivos más eficientes;
- introducir una base común para el impuesto de sociedades;
- recurrir a la votación por mayoría cualificada para establecer el tipo mínimo del impuesto de sociedades.

2. La Comunicación sometida a examen

2.1 La Comunicación subraya los obstáculos financieros que afectan a las empresas, en especial a las PYME, con actividad transfronteriza dentro del mercado interior. A pesar de la Comunicación de 2001, gran parte de los obstáculos fiscales señalados entonces continúan existiendo. Recuerda que se ha presentado una serie de propuestas e iniciativas concretas para acabar con determinados obstáculos fiscales.

⁽¹⁾ Los precios establecidos por los bienes y servicios prestados a empresas que pertenecen al mismo grupo.

2.2 La Comisión continúa trabajando para lograr una solución más amplia y a más largo plazo que permita a las empresas utilizar una única base para el impuesto de sociedades (beneficios imposables) para todas las actividades que desarrollen en la UE. La Comisión cree que es la única manera de resolver de forma sistemática los problemas fiscales del mercado interior.

2.3 El CESE valora positivamente los pasos dados por la Comisión respecto, entre otras cosas, a la revisión de la Directiva sobre fusiones 90/434/CE y la Directiva sobre sociedades matrices y filiales 90/435/CE.

3. Sugerencias

3.1 El CESE ha apoyado a la Comisión en su esfuerzo para eliminar las distorsiones del mercado interior provocadas por la diversidad de normas y regulaciones sobre el tratamiento del impuesto de sociedades en los distintos Estados miembros. Es un problema que no hará sino agravarse después de la ampliación de la UE, con la integración de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004.

3.2 Por tanto, se precisa un nuevo impulso para consolidar el mecanismo del impuesto de sociedades, como un acuerdo entre los Estados miembros sobre lo que se permitirá y lo que no se permitirá en los sistemas impositivos nacionales. La necesidad de una base fiscal común constituye una prioridad.

3.3 El CESE confía en que los Estados miembros reconozcan las dificultades de las empresas, especialmente las PYME, que no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a quince legislaciones distintas, que pronto serán veinticinco. Cree que el sistema de imposición según las normas del Estado de origen ⁽¹⁾, tal vez con un límite máximo por volumen de negocios, podría ser adecuado para las PYME.

3.3.1 El proyecto piloto de la Comisión para la imposición según las normas del Estado de origen ofrece una solución para las actividades transfronterizas de las PYME, al reducir la presión administrativa fiscal. Podría realizarse una prueba bilateral de este sistema y, en su caso, ampliarla a toda la UE si se consigue una evaluación positiva.

3.4 La base fiscal europea común es un primer paso importante. El CESE considera que no deben imponerse a las PYME las Normas Internacionales sobre Información Financiera (NIIF), ya que están concebidas principalmente para empresas que cotizan en bolsa (las NIIF podrían ser un punto de partida para llegar a una base imponible). Es preciso adaptar la propuesta de la Comisión para poder aplicarla a las PYME. Debe desarrollarse un sistema de normas NIC/NIIF que tenga en cuenta las necesidades específicas de las PYME respecto a la presión administrativa y al régimen fiscal. La base fiscal armonizada y las nuevas

normas de contabilidad podrían suponer una fiscalidad superior. Estos países deberían tener la posibilidad de compensar tal cambio modificando sus tipos impositivos. Tampoco deberían ignorarse las necesidades de la futura «Sociedad europea» (Societas Europea).

3.5 También se señala que la multitud de acuerdos de doble imposición entre los propios Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, como Estados Unidos, resulta confusa, incoherente y carente de uniformidad. El CESE insta a la Comisión Europea a realizar un estudio de los tratados de doble imposición en todos los sectores con vistas a establecer una guía de las mejores prácticas y a encontrar una solución aceptable para todas las partes.

3.6 La Comunicación de la Comisión contiene una interesante sugerencia: es posible que, en el futuro, sea necesario el principio de «nación más favorecida» entre los Estados miembros de la UE, y señala que las primeras conversaciones con los Estados miembros sobre esta cuestión se celebrarán en breve.

3.7 El CESE recuerda una vez más a los Estados miembros, que representan la principal influencia, la necesidad de un acuerdo que permita y anime a las PYME, sobre todo, a que crucen las fronteras de su país de origen y, de este modo, creen puestos de trabajo, puesto que son las principales creadoras de empleo. El CESE respalda firmemente el deseo de la Comisión de lograr acuerdos entre los Estados miembros respecto a la base imponible para las empresas.

3.8 La falta de progresos reales en el proceso decisorio de la UE respecto al impuesto de sociedades traslada las decisiones políticas del Consejo y del Parlamento Europeo al TJCE. Por otra parte, a falta de decisiones políticas, se necesitan decisiones judiciales sobre los distintos sistemas impositivos. La jurisprudencia ⁽²⁾ del TJCE está empezando a tener efectos de gran alcance en los regímenes fiscales de los Estados miembros, particularmente en aquellos basados en los dividendos. Dada la falta de avances en el Consejo en materia fiscal, el CESE espera que la Comisión presente en breve sus orientaciones para interpretar las decisiones del TJCE sobre cuestiones fiscales.

3.9 El CESE podría respaldar una mayor cooperación entre los subgrupos de los Estados miembros que deseen avanzar en cuestiones fiscales para soslayar el requisito actual de la unanimidad.

3.10 Por último, el CESE reconoce las dificultades que han de afrontar los Estados miembros que están modificando sus sistemas actuales. Deben tener la posibilidad de comparar sus actuales ingresos fiscales con la cuota que, probablemente, tendrán en cualquier nuevo sistema. Para ello, todos tendrán que coordinarse y mantener relaciones de confianza y franqueza.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Las normas impositivas en el Estado de origen que se utilizan para una empresa se aplican a todos los pagos de impuestos, pero con los tipos impositivos de cada país en que desarrolla sus actividades.

⁽²⁾ Un ejemplo reciente lo constituye el caso C-446/03 Marks & Spencer plc v. David Halsey (HM Inspector de Hacienda) (UK) – compensación transfronteriza de pérdidas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capitales»

(COM(2003) 703 final – 2003/0277 (COD))

(2004/C 117/11)

El 3 de diciembre 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capitales» (COM(2003) 703 final – 2003/0277 (COD)).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de marzo de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 56 votos a favor, 11 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Directiva relativa a las fusiones transfronterizas, presentada por la Comisión, ha sido objeto de un largo bloqueo, que se puede enmarcar en un contexto más amplio de interrupción legislativa de las propuestas de las llamadas directivas de Derecho de sociedades. En efecto, junto al bloqueo de esta propuesta de décima directiva de sociedades, también han estado interrumpidas las propuestas de quinta directiva, sobre los órganos de gestión y representación de las sociedades anónimas, y la decimocuarta, relativa al traslado del domicilio social, que siguen sin ver la luz. Las razones que explican este bloqueo normativo son variadas, aunque en todos los casos ha sido relevante la dificultad de alcanzar un consenso sobre el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la información y participación en estos procesos económicos, que exigía las pertinentes modificaciones jurídicas.

1.2 Por lo anterior, la aprobación del Estatuto de la Sociedad Europea (ESE) y de la Directiva que lo completa sobre la implicación de los trabajadores⁽¹⁾, así como de otras directivas que regulan los derechos de información y consulta de los trabajadores y su protección en casos de traspasos de empresas –que se aplican también a las sociedades resultantes de fusiones transfronterizas⁽²⁾–, ha facilitado en gran medida la reactivación del proceso de presentación de las normas pendientes de armonización del Derecho de sociedades europeo, de la que es buena muestra esta propuesta de Directiva sobre fusiones transfronterizas. En este sentido, el CESE considera que es importante este nuevo esfuerzo de armonización comunitaria del Derecho de sociedades ante una Europa en ampliación, a la que se incorporarán unos países que tienen modelos de organización empresarial diferentes de los de los actuales Estados miembros y, además, diversos entre sí.

1.3 La propuesta presentada en 2003 tiene importantes diferencias con respecto a la que se presentó en 1985⁽³⁾.

1.3.1 En primer lugar, mientras que la propuesta de 1985 se refería exclusivamente a las fusiones transfronterizas de las sociedades anónimas, la propuesta de 2003 se refiere a las de las sociedades de capitales, lo que significa que la oportunidad de cooperación y reagrupamiento entre sociedades de Estados miembros diferentes se hace extensiva a otros tipos societarios que se adecuan más al entramado empresarial europeo, es decir, a las PYME.

1.3.2 En segundo lugar, también difieren ambas propuestas en cuanto a las normas de remisión que utilizan, porque, mientras que la de 1985 se remitía constantemente a la Tercera Directiva sobre fusiones nacionales⁽⁴⁾, la de 2003 se remite, en general, a las legislaciones nacionales sobre fusiones, salvo en los aspectos específicamente transfronterizos de las fusiones regulados en ella. Esta remisión es factible, en gran medida, porque las legislaciones nacionales han sido previamente armonizadas conforme a los mandatos de la Tercera Directiva, y tiene efectos positivos porque simplifica las formas y el procedimiento de fusión, que resulta familiar para los agentes sociales, jurídicos y económicos que participan en las fusiones, permitiendo reducir la incertidumbre y el alto coste económico que estas operaciones conllevan.

1.3.3 En tercer lugar, la diferencia más importante que presenta esta propuesta de Directiva de 2003 frente a la de 1985 es la incorporación, en su art. 14, de la participación de los trabajadores en los procesos de fusión transfronteriza, que quedaban excluidos expresamente en los considerandos de la propuesta de 1985. Las razones para esta incorporación son evidentes ya que, en la mayoría de los casos, las fusiones tienen repercusiones para los trabajadores de las empresas afectadas. El reconocimiento de los derechos de los trabajadores con relación a la gobernanza societaria, no solo por las disposiciones

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 2157/2001 y Directiva 2001/86/CE en DO L 294 de 10.11.2001.

⁽²⁾ Directiva 97/74/CE sobre los comités de empresa europeos, Directiva 2001/23/CE sobre los derechos de los trabajadores en los traspasos de empresas, Directiva 2002/14/CE sobre información y consulta de los trabajadores.

⁽³⁾ Propuesta de décima Directiva correspondiente a la fusión transfronteriza de las sociedades anónimas. COM(84) 727 final. DO C 23/11.

⁽⁴⁾ Directiva 78/855/CEE de 8 de octubre, que hacía el nº 3 de las directivas de sociedades.

legales comunitarias, sino por múltiples acuerdos voluntarios, hace necesaria su incorporación al caso de las fusiones transfronterizas. En este sentido, nos parece que la remisión al ESE y a la Directiva que lo completa, en lo relativo a la implicación de los trabajadores para los casos en los que la legislación nacional aplicable a la sociedad resultante de la fusión no impone la participación de los trabajadores, facilita la adopción de la norma propuesta porque evita tener que reiterar la discusión en el seno de las instituciones comunitarias.

1.4 Conviene tener presente que esta propuesta de Directiva se ubica en el marco del plan de modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea ⁽⁵⁾, en el que se ha previsto un plan de actuación que contempla –a corto, medio y largo plazo– una profunda modificación normativa que va más allá de la terminación de las propuestas de directivas pendientes del Derecho de sociedades para abarcar iniciativas legislativas (directivas) y no legislativas (recomendaciones y otras) referentes a las obligaciones de información sobre la gobernanza empresarial, al refuerzo del papel de los administradores no ejecutivos, a la democracia completa de los accionistas (una acción/un voto), etc. En concreto, la presentación de esta propuesta de décima Directiva relativa a las fusiones transfronterizas formaba parte de la lista de acciones a corto plazo (2003-2005) en materia de reestructuración y movilidad de las empresas.

1.5 También conviene recordar que esta Directiva se sitúa en la senda del eventual desarrollo de la «Sociedad Privada Europea» (SPE) como forma jurídica válida para toda la UE, especialmente pensada para colmar las necesidades de las PYME, que ha encontrado un amplio apoyo en el CESE. A este respecto, hay que señalar que la Comunicación de la Comisión de 21 de mayo de 2003 recogió la recomendación del Grupo de Alto Nivel de aprobar la décima Directiva sobre fusiones transfronterizas antes de la presentación de la propuesta de estatuto de la SPE, pendiente de un estudio previo de viabilidad.

1.6 Otra cuestión que conviene tener en cuenta, aunque no es objeto de la propuesta de Directiva, es la reforma emprendida en las llamadas Directivas fiscales de sociedades ⁽⁶⁾, ya que se está demostrando explícitamente ⁽⁷⁾ que la tardanza en la constitución de la SE se debe al problema no resuelto de la complejidad fiscal que generan las normas comunitarias al respecto, y sobre todo la doble imposición que generan las operaciones de fusión. En este sentido pueden considerarse afectadas las fusiones transfronterizas que se regulan en esta propuesta, y, teniendo en cuenta que la norma va dirigida principalmente a las PYME, habría que facilitar menores costes que hicieran atractivas dichas fusiones.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2003) 284 final de 21.5.2003.

⁽⁶⁾ Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes; Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/434/CEE relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizadas entre sociedades de estados diferentes. Dictamen CESE 312/2004 de 25 de febrero de 2004.

⁽⁷⁾ Referencia a las conclusiones de la Tax Force fiscal SPE.

1.7 Por último, conviene recordar que esta décima Directiva resulta necesaria porque, en la actualidad, hay legislaciones nacionales de Estados comunitarios que permiten las fusiones transfronterizas entre sus sociedades de capitales (y de hecho se han realizado en la práctica, por ejemplo, entre sociedades españolas e italianas), mientras otras legislaciones las impiden ⁽⁸⁾.

2. Contenido de la propuesta de Directiva

2.1 La propuesta de Directiva regula las fusiones transfronterizas, considerándose como tales las fusiones entre sociedades de capitales que tengan sus sedes en al menos dos países de la UE y estén sujetas a la legislación de al menos dos Estados miembros diferentes (art. 1).

2.2 Las formas de realizar la fusión son las reconocidas por el ESE, esto es: por absorción, por creación de una nueva sociedad y por transferencia de todo el patrimonio por parte de una sociedad a su sociedad holding (art. 1).

2.3 Los procedimientos de fusión están sujetos a las normas nacionales de los países de los domicilios principales de las sociedades implicadas en la fusión, si bien el procedimiento establecido para llevar a cabo la fusión transfronteriza, cualquiera que sea la forma adoptada, tiene que cumplir unos requisitos mínimos y específicos que se establecen en la propuesta de Directiva (art. 2). Se trata de los siguientes:

2.3.1 En primer lugar, el proyecto común de fusión de cada una de las sociedades deberá contener las menciones indicadas en el art. 3 de la propuesta, referentes a la identificación de las sociedades intervinientes, la relación de canje de los títulos o participaciones de cada una de las sociedades, los derechos conferidos a sus titulares así como los socios con derechos especiales. Cabe destacar la exigencia de que figure en este proyecto información sobre el sistema de participación de los trabajadores en la sociedad resultante de la fusión, siendo uno de los requisitos necesarios para poder seguir con el procedimiento de fusión.

2.3.2 La propuesta se ocupa más adelante de la publicidad previa que se debe dar a la fusión, una vez realizado el proyecto. Cuestión especialmente relevante porque, como mínimo un mes antes de la reunión de la junta general, los acreedores y los socios minoritarios podrán ejercer sus derechos. En este sentido, el art. 4 de la propuesta se remite al art. 3 de la primera Directiva de sociedades, la 68/151/CEE ⁽⁹⁾, que establece el procedimiento de publicidad legal. Con ello se pretende garantizar la seguridad jurídica de todos los afectados por la fusión transfronteriza.

⁽⁸⁾ En los textos nacionales que transpusieron la Directiva 78/855/CEE, se establecieron dos modelos en lo que se refiere a la compatibilidad de autorización de fusiones transfronterizas: un primer bloque que las permiten, formado por Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Reino Unido, y un segundo que no las autoriza, Países Bajos, Suecia, Irlanda, Grecia, Alemania, Finlandia, Dinamarca y Austria. En supuesto intermedio se encuentra Bélgica, que sólo autoriza las fusiones por absorción.

⁽⁹⁾ Modificada por la Directiva 2003/58/CE, DO L 221 de 4.9.2003.

2.3.3 A continuación, la propuesta se ocupa de la intervención de los expertos, que deberán realizar un informe pericial destinado a los socios (art. 5) con anterioridad a la celebración de la junta general que aprobará, en cada sociedad, el proyecto común de fusión (art. 6). Debe destacarse, por su relevancia práctica en el ahorro de los costes de fusión (aspecto al que son especialmente sensibles las PYME), la posibilidad de nombrar a un solo experto o expertos independientes para todas las sociedades mediante solicitud ante la autoridad competente, solución análoga a la prevista en el ESE para constituir una SE mediante fusión.

2.3.4 Una vez aprobados por cada junta general los proyectos de fusión, la autoridad competente procederá a un control de la legalidad (arts. 7 y 8), de cuyo resultado se dará publicidad en el correspondiente registro público (art. 10), con el fin de determinar la entrada en vigor de la fusión transfronteriza (art. 9) y, en consecuencia, los efectos previstos para cada forma de fusión: absorción (art. 11.1), creación de nueva sociedad (art. 11.2) o transferencia patrimonial a la sociedad holding (art. 13). La seguridad jurídica de la fusión se garantiza impidiendo que se declare su nulidad una vez culminado el proceso (art. 12).

2.4 Respecto al sistema de participación de los trabajadores en la sociedad resultante de la fusión, se seguirá el que tenga ésta de acuerdo con la legislación nacional. Si la sociedad no está sometida a ningún régimen de participación en virtud de la ley del país en el que está establecida y alguna de las sociedades participantes está gestionada en régimen de participación de los trabajadores, serán de aplicación las normas contenidas tanto en el ESE como en la Directiva de participación, que impone un modelo legal a falta de acuerdo entre los representantes de los trabajadores y la dirección de la sociedad (art. 14).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora de forma muy positiva la propuesta de Directiva sobre fusiones transfronterizas, tanto desde el punto de vista de la política legislativa que se persigue como desde el punto de vista de la técnica jurídica empleada.

3.2 En el primer sentido, la propuesta de Directiva amplía las posibilidades de concentración de sociedades en la UE, con particular incidencia en el ámbito de las PYME.

3.2.1 Así, recordemos que la aprobación del ESE permitirá, desde su entrada en vigor el 8 de octubre de 2004 (art. 70), que las sociedades anónimas radicadas en Estados miembros diferentes constituyan una SPE mediante fusión (arts. 2 y 17 y ss.). Este primer instrumento de concentración se verá complementado, tras la entrada en vigor de la futura Directiva sobre fusiones transfronterizas, por otro que permitirá que las sociedades de capitales situadas en Estados miembros diferentes

—ya sean sociedades anónimas, o bien sociedades comanditarias por acciones, de responsabilidad limitada u otros tipos, tales como las sociedades cooperativas, que cumplan los requisitos de la primera Directiva de sociedades⁽¹⁰⁾— concentren sus patrimonios mediante la fusión transfronteriza, quedando la sociedad resultante de la fusión sometida a la legislación de un Estado miembro.

3.2.2 La ampliación de las formas societarias que podrán acogerse a este nuevo instrumento de concentración que es la fusión transfronteriza resultará particularmente relevante para las PYME, puesto que estas empresas suelen adoptar la forma de sociedad limitada. Si a lo anterior se añade el hecho constatable de que la economía real de la UE se basa en un sistema en el que cohabitan grandes empresas junto a PYME y que estas últimas constituyen un factor de desarrollo económico importante y, en particular, son la mayor fuente de empleo en Europa, con una gran capacidad de adaptación a la evolución de las circunstancias, a las crisis cíclicas y a la innovación, cabe concluir que es un objetivo deseable de la política legislativa comunitaria reforzar la competitividad de las PYME y que uno de los instrumentos más adecuados es el de la concentración económica en nuevas formas jurídicas que aseguran su actuación transfronteriza, a la vez que facilitan la obtención de recursos productivos y financieros en el mercado bancario y de valores.

3.3 En segundo lugar, el CESE considera positiva la propuesta por la técnica jurídica empleada, que procura la simplificación del modelo legislativo utilizado en los dos aspectos más importantes de la nueva propuesta: el societario y el de la participación de los trabajadores.

3.3.1 En el aspecto societario, la propuesta se ocupa únicamente de los aspectos transfronterizos de la fusión, con una regla general de aplicación supletoria de la normativa sobre fusiones consagrada en cada ley nacional, que, a su vez, ya se encuentra armonizada mediante la transposición de la tercera Directiva de fusiones, aunque haya algunas diferencias sustanciales entre los Estados miembros que deberán tenerse en cuenta una vez aprobada esta propuesta. Este sistema crea un factor añadido de seguridad jurídica en todas las partes intervinientes, al ser el modelo legal contrastado por las prácticas nacionales. En este sentido, tendría que considerarse la inclusión, en el proyecto común de fusión transfronteriza, de la información sobre las repercusiones previstas de la fusión para el empleo y una evaluación de sus consecuencias.

3.3.2 Respecto a la participación de los trabajadores de las sociedades fusionadas, el sistema de remisión al Estatuto de la Sociedad Europea y la Directiva de participación evita abrir de nuevo un debate que tanto retrasó la adaptación de estas normas, conseguida con un elevado consenso de todas las partes interesadas. Por tanto, por lo que se refiere a la participación, el art. 14 de la propuesta de Directiva debería al menos garantizar una protección como la establecida en el caso de la constitución de la sociedad europea por fusión en la Directiva 2001/86/CE. El CESE es partidario de que se modifique el texto

⁽¹⁰⁾ Directiva 68/151/CEE.

del Art. 14 en ese sentido, a fin de limitar el riesgo que presenta la versión actual de reducir la calidad de la participación en las empresas y sociedades afectadas. En este sentido, el CESE entiende que los sistemas nacionales aplicables deberán permitir que todos los trabajadores de la sociedad fusionada, incluidos los que trabajan fuera del país donde se fije la sede, tengan los mismos derechos, habida cuenta de los sistemas de implicación establecidos para cada tipo societario.

3.4 Sin perjuicio de la valoración positiva de la propuesta de Directiva, el CESE considera que existen algunos aspectos relevantes que deben ser considerados por la Comisión:

3.4.1 La base jurídica utilizada, referida al Derecho de sociedades (artículo 44 CE), debería ampliarse con el art. 308 del Tratado CE, ya que no solo está en juego la pervivencia societaria de las empresas fusionadas, sino también el empleo de los trabajadores. El art. 308 se utiliza también como fundamento jurídico para la Directiva 2001/86/CE por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, a la cual se remite la actual propuesta de Directiva en el art. 14.

3.4.2 Un aspecto que puede originar alguna confusión en la transposición de la futura Directiva es el sistema de control de la legalidad previsto en los arts. 7 y 8, conforme al cual cada Estado miembro designará las autoridades competentes para controlar la legalidad de la fusión en la parte del procedimiento relativo a cada sociedad que se fusiona y en la parte de realización de la fusión. El art. 10 de la propuesta de Directiva de 1985 también establecía un control preventivo de legalidad, aunque con diversas exclusiones, en las que se remitía al procedimiento previsto en el art. 16 de la tercera Directiva de sociedades⁽¹⁾. El CESE considera que la armonización del sistema registral europeo permite afirmar que la legitimación que se desprende del contenido del registro, es decir, la presunción de exactitud y validez, junto con el principio de legalidad, por el que el registrador asume, bajo su responsabilidad, la legalidad de actos y documentos inscritos, podría simplificar el sistema de control de legalidad de las fusiones transfronterizas mediante remisión.

3.4.3 Otro aspecto que debe ser considerado por la Comisión es el de la protección de los derechos de terceros, incluidos los créditos salariales, porque una interpretación combinada del apartado c) del art. 4 y del apartado 3 del art. 11 podría causar, en la práctica, una lesión de los mismos. Ello es así porque, mientras que el apartado c) del art. 4 obliga a cada una de las sociedades que se fusionan a publicitar las condiciones para el ejercicio de los derechos de acreedores y de los socios minoritarios (quienes, en su caso, tendrán un derecho de separación que, aunque no se contemple en esta norma, sí lo prevé la legislación nacional), el apartado 3 del art. 11 se remite expresamente, en cuanto a la oponibilidad a terceros de los trámites especiales para la transmisión de determinados bienes, derechos y obligaciones aportados por las sociedades que se fusionen, a la sociedad resultante de la fusión. Para evitar una interpre-

tación potencialmente lesiva de los derechos de terceros, convendría mencionar, en algún precepto, el derecho de oposición de terceros a la fusión en tanto no se haya garantizado sus derechos, que parece ser la función de ese apartado 3 del art. 11.

3.4.4 Un tercer aspecto que convendría aclarar es la delimitación del ámbito de aplicación y los efectos de la Directiva en cuanto a los derechos de participación de los trabajadores.

3.4.4.1 Primero, conviene tener presente, y hacer referencia a ello en el texto, que la información prevista tiene que contener, al menos, la exigida en las Directivas 2001/23/CE, referida a la protección de los trabajadores en el caso de transferencia de empresa, y 2002/14/CE, de información y consulta a los trabajadores. El CESE entiende que las normativas nacionales sobre el derecho a la información y consulta no son suficientes, ya que en ellas no quedan cubiertas las cuestiones de carácter transfronterizo. Las normas sobre los comités de empresa europeos no siempre pueden aplicarse, ya que sólo cubren a las empresas con un mínimo de mil empleados, de los que al menos 150 deben hallarse en países diferentes. Por este motivo, el Comité insiste en que deben añadirse a la propuesta disposiciones que garanticen el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados al mismo nivel que lo son en las sociedades anónimas europeas.

3.4.4.2 Segundo, el efecto que supone en la práctica la falta de cumplimiento de la obligación legal de información y consulta a los trabajadores está repercutiendo negativamente en el empleo, sin que se den medidas específicas para su protección.

3.4.4.3 Tercero, convendría aclarar el contenido del artículo 14 para evitar un exceso de remisiones a normas de carácter transnacional, como es el Reglamento del ESE, y otras de carácter nacional, como es la Directiva de implicación de los trabajadores en la SE, de forma que quede claro que los sistemas aplicables son:

- Sistema nacional de participación de las sociedades en fusión.
- Modelo negociado, conforme a lo establecido en la Directiva de implicación, si las legislaciones nacionales no prevén participación de los trabajadores.
- Modelo obligatorio que se aplicaría y que, en caso de falta de acuerdo entre las partes, sería el contenido en la parte 3 del Anexo de la Directiva de implicación.

4. Conclusiones

4.1 El CESE reitera su parecer sobre el carácter positivo y práctico de la norma propuesta.

4.2 No obstante lo anterior, desea señalar a la Comisión dos cuestiones omitidas en la propuesta:

⁽¹⁾ Directiva 78/855/CEE.

4.2.1 En primer lugar, la falta de regulación de la responsabilidad de los administradores y expertos que intervienen en el proceso de fusión. Hay que recordar que el art. 15 de la propuesta de 1985 establecía un régimen general de responsabilidad por remisión a los arts. 20 y 21 de la tercera Directiva de sociedades. La introducción, en la propuesta de 2003, de un artículo que establezca la responsabilidad de los administradores y expertos estaría justificada, en general, no sólo porque existe un amplio consenso en todas las legislaciones nacionales, sino también porque forma parte de numerosos códigos de conducta societaria y de informes auspiciados por la Comisión ⁽¹²⁾.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

4.1.2 En segundo lugar, convendría coordinar esta propuesta con las directivas vigentes y las nuevas propuestas de reforma fiscal de las fusiones y otras figuras afines ⁽¹³⁾, porque la viabilidad práctica de las fusiones transfronterizas en la UE vendrá determinada no sólo por la facilidad y seguridad jurídica de una regulación societaria eficiente, que persigue esta propuesta de décima Directiva, sino también por una adecuada relación entre el coste y el beneficio fiscal de tales operaciones de concentración. Por lo anterior, consideramos necesaria la coordinación entre la DG Mercado Interior y la DG Economía y Finanzas.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹²⁾ Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Derecho de Sociedades de 4 de noviembre de 2002.

⁽¹³⁾ Ver nota 6.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes se presentaron para votación y se rechazaron en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del RI), obteniendo, no obstante, más de un cuarto de los votos emitidos.

Modifíquese como sigue:

«... de forma que quede claro que, si había participación de los trabajadores en al menos una de las sociedades fusionadas, los sistemas aplicables serán ~~ser:~~»

Exposición de motivos

El texto del dictamen queda impreciso sin este añadido. Debe haberse aplicado en la práctica un sistema de participación de los representantes de los trabajadores para poder «aportar» dicho sistema a la nueva sociedad.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 29, votos en contra: 41, abstenciones: 4.

Nuevo punto 3.4.4.4

«El Comité muestra su escepticismo en caso de que se aplique el modelo obligatorio contenido en la parte 3 del Anexo de la Directiva sobre la participación de los trabajadores, ya que ello puede significar una exportación de sistemas de participación a otros Estados miembros con tradición jurídica completamente diferente.»

Exposición de motivos

Mediante la aplicación de esta disposición obligatoria, por ejemplo, una empresa del Estado A (sin participación) que se fusiona con una empresa del Estado B (con participación) y elige establecer su sede en el Estado A, podría verse obligada a aplicar la legislación del Estado B, aun cuando esta última no se ajuste en absoluto al modelo de la empresa del Estado A. (sistema monístico/dual).

Resultado de la votación:

Votos a favor 25, votos en contra 40, abstenciones 4.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa»

[COM(2004) 96 final -2004/0304 (COD)]

(2004/C 117/12)

El 25 de febrero de 2004, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa» [COM(2004) 96 final — 2004/0304 (COD)].

El 24 de febrero de 2004 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 29 de abril de 2004), y dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. Jorge PEGADO LIZ y ha aprobado por 56 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Esta propuesta de establecimiento de un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, denominado abreviadamente eContentplus (2005-2008) ⁽¹⁾ tiene en cuenta el objetivo estratégico de eEurope 2005 ⁽²⁾, los logros del programa eContent (2001-2005) en curso ⁽³⁾, la evaluación intermedia que se realizó de este mismo programa ⁽⁴⁾ y la evolución que se ha producido entretanto en los ámbitos tecnológico, reglamentario ⁽⁵⁾ y de mercado a la que se hace referencia oportunamente en la exposición de motivos de la propuesta objeto de examen.

2. El programa eContent (2001-2004)

2.1 Los objetivos del programa eContent (2001-2004), cuya propuesta fue objeto de un dictamen favorable del Comité

Económico y Social Europeo (en lo sucesivo designado como CESE) ⁽⁶⁾ fueron definidos como sigue:

- Crear las condiciones favorables para el desarrollo de la industria europea de contenidos multimedia;
- Estimular la demanda y el uso de contenidos multimedia;
- Contribuir al desarrollo profesional, social y cultural de los ciudadanos;
- Favorecer la transferencia de conocimientos entre los proveedores y los usuarios de los contenidos.

2.2 El programa eContent abarca un período de cuatro años comprendido entre enero de 2001 y enero de 2005 y se ejecuta a través de tres líneas de actuación:

- Mejorar el acceso al uso de la información del sector público y ampliar dicho uso.
- Desarrollar la producción de contenidos en un contexto multilingüe y multicultural;
- Aumentar el dinamismo del mercado de contenidos digitales.

3. La evaluación intermedia del programa eContent

3.1 En la evaluación intermedia del programa eContent ⁽⁷⁾ se reconoció su impacto positivo y se expresó una recomendación en el sentido de seguir apoyando los contenidos digitales mediante políticas y programas comunitarios.

3.2 El informe de evaluación contiene recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros sobre la ejecución del programa actual eContent; en concreto, se afirma que debe hacerse hincapié en la dimensión comercial de los proyectos y que la Comisión debería fomentar la colaboración y la interconexión en red de los puntos de contacto nacionales que difunden información sobre el programa con objeto de mejorar la calidad del servicio prestado. El informe concluye señalando la necesidad de un programa de continuación y pide a la Comisión que maximice el impacto del programa mediante la restricción del grupo objetivo potencial.

⁽¹⁾ Proyecto de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa [COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD)].

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos [COM(2002) 263 final].

⁽³⁾ Decisión del Consejo 2001/48/CE, de 22 de diciembre de 2000.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la evaluación intermedia del programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información (eContent) [COM(2003) 591 final].

⁽⁵⁾ En concreto, la Directiva sobre la reutilización de los documentos del sector público (Directiva 2003/98/CE de 17 de noviembre de 2003), la Directiva relativa a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (Directiva 2001/29/CE, de 22 de mayo de 2001), la Directiva sobre la protección jurídica de las bases de datos (Directiva 96/9/CE de 11 de marzo de 1996) y toda una serie de directivas que favorecen el comercio y los servicios en línea en el mercado interior: Directivas sobre comercio electrónico (22 de mayo de 2001) y facturación electrónica (20 de diciembre de 2001) y Directiva y Reglamento sobre el régimen del IVA aplicable a los suministros digitales (7 de mayo de 2002).

⁽⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y al uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información [COM(2000) 323 final — 2000/0128 (CNS)].

⁽⁷⁾ Véase la nota anterior, COM(2003) 591 final.

3.3 La Comisión se mostró de acuerdo en que el impacto se debe maximizar y en que hay que emprender una racionalización de las actividades, al tiempo que suscribió la opinión de que los elementos multilingües y multiculturales deben estar en el núcleo de todos los proyectos subvencionados.

4. La propuesta de establecimiento del programa eContentplus (2005-2008)

4.1 El programa de ayuda financiera eContentplus tiene como objetivo incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, facilitando la creación y difusión de información y conocimientos —en ámbitos de interés público— en la Unión. De este modo, el programa podrá contribuir a la realización de los objetivos de eEurope 2005.

4.2 El programa, con una propuesta de partida financiera de 163 millones de euros a lo largo de un período de cuatro años (2005-2008), hace especial hincapié en los contenidos de calidad que permiten difundir la información y diseminar los conocimientos, en lugar de limitarse a producir más contenidos. Asimismo, apuesta por la creación de marcos paneuropeos (servicios, infraestructuras de información, etc.) que favorezcan el descubrimiento y la utilización de los contenidos digitales de calidad, que sean reutilizables e interoperables para la creación de nuevos servicios de contenidos. Los ámbitos clave de actuación serán la información del sector público, los datos espaciales y los contenidos didácticos y culturales.

4.3 En resumen, los objetivos operativos que contempla el programa son tres:

- a. Facilitar el acceso a los contenidos digitales europeos;
- b. Mejorar la calidad y fomentar las mejores prácticas relativas a los contenidos digitales;
- c. Reforzar la cooperación y aumentar la sensibilización de las partes interesadas en el ámbito de los contenidos digitales (en particular, científicos, estudiantes, investigadores, profesionales, «reusuarios», servicios públicos, etc).

5. Fundamento jurídico

5.1 El CESE suscribe el fundamento jurídico que propone la Comisión para esta iniciativa (apartado 3 del artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), idéntico, por otra parte, al fundamento jurídico utilizado en la Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, por la que se adopta el programa comunitario eContent.

5.2 El CESE juzga también apropiado el instrumento jurídico utilizado; es decir, la decisión.

6. Observaciones generales

6.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de adoptar un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación

de los contenidos digitales en Europa, denominado eContent-Plus (2005-2008), para dar continuidad al programa eContent.

6.2 En dictámenes anteriores, el CESE ha manifestado su apoyo y su estímulo a todas las iniciativas de fomento de la sociedad de la información y, en particular, al programa eEurope, al programa plurianual (2003-2005) MODINIS⁽¹⁾, a la política de seguridad de las redes y de la información⁽²⁾, a la lucha contra la delincuencia informática⁽³⁾, al desarrollo de una sociedad del conocimiento sin discriminaciones⁽⁴⁾, al derecho de acceso a Internet en condiciones de seguridad en términos de protección de los datos personales en las transacciones comerciales y en los servicios informáticos⁽⁵⁾, a la promoción de una utilización más segura de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y perjudiciales, así como a la reutilización de la información del sector público⁽⁶⁾.

6.3 El CESE comparte plenamente el objetivo de la Comisión de garantizar la diversidad cultural y lingüística de Europa, la cual debe ser parte integrante del desarrollo de la sociedad de la información⁽⁷⁾; recientemente ha aprobado un dictamen exploratorio sobre las industrias culturales en Europa⁽⁸⁾ en el que hace referencia explícita a que los poderes públicos de la Unión Europea, de los Estados miembros y de las regiones deben contribuir a reforzar la diversidad.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento de eEurope, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (MODINIS)» [COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS)], de 25 de octubre de 2002.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo», DO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos — eEurope 2002» — DO C 311 de 7.11.2001.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La información del sector público: un recurso clave para Europa — Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información» — DO C 169 de 6.6.1999.

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas» — DO C 123 de 25.4.2001.

⁽⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público» [COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD)], de 11 de diciembre de 2002.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital», (COM(1999) 657 final), de 19 de octubre de 2000.

⁽⁸⁾ Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las industrias culturales en Europa», de 28 de enero de 2004.

6.4 Por consiguiente, el CESE no puede sino acoger con satisfacción esta propuesta de intervención comunitaria cuyo objetivo es crear las condiciones que permitirán superar las barreras técnicas y económicas que la diversidad, por sí sola, conlleva para los mercados nacionales demasiado restringidos. La línea de orientación del programa es válida ya que se centra en los métodos, herramientas, procesos y servicios relacionados con la concepción, el desarrollo, el acceso y la distribución de contenidos digitales de elevada calidad, dejando que la producción de contenidos digitales propiamente dicha esté en manos del mercado, con la participación, en su caso, de otras iniciativas comunitarias específicas.

6.5 El CESE también toma nota de que una de las conclusiones del informe de evaluación intermedia del programa eContent apunta a la necesidad de concretar cuáles son sus prioridades, evitando de ese modo la dispersión de los grupos de usuarios y la fragmentación de los mercados destinatarios que impiden alcanzar la masa crítica indispensable para el éxito de la iniciativa.

6.5.1 Por lo tanto, el CESE comprende y acepta el principio rector del programa eContentplus, es decir, maximizar el impacto en un grupo de agentes, para lo cual es necesario definir de manera más restringida el grupo de participantes y el marco de los objetivos que deben alcanzarse.

6.5.2 Sin embargo, a fin de evitar el aumento de posibles asimetrías regionales entre los beneficiarios del programa eContent, el CESE insta a la Comisión a que amplíe el ámbito de actuación de la medida «Reforzar la cooperación y lograr una mayor sensibilización», en particular las medidas complementarias.

7. Observaciones específicas

7.1 Por lo que se refiere a la incidencia financiera del programa, el CESE quisiera que se aclarasen las razones por las que se ha reducido la partida prevista para la línea de actuación «Facilitar el acceso a los contenidos digitales, su uso y aprovechamiento» en 2006 [véase punto 6.1.1. Intervención financiera (créditos de compromiso)], ya que se trata de una situación excepcional por lo que respecta a la totalidad del período de programación de la iniciativa.

7.2 Siempre en el plano de la incidencia financiera, y de acuerdo con las observaciones formuladas anteriormente, el CESE considera insuficiente la dotación global prevista para la medida «Reforzar la cooperación y lograr una mayor sensibilización» (entre un 6 % y un 10 %), en particular el presupuesto para las acciones de evaluación del programa.

7.2.1 Por ello, el CESE insta a la Comisión a que refuerce esta dotación y dé una mayor importancia a la evaluación intermedia del programa.

7.3 Habida cuenta de las recomendaciones del informe de evaluación intermedia sobre las características del programa

sucesor del eContent⁽¹⁾, en concreto que los dos principales requisitos que deberán cumplir todos los proyectos que se apoyen deberán ser la comercialización —que deberá favorecer a aquellos proyectos que tengan un gran potencial de mercado y un interés evidente para futuros grupos de usuarios— y la «europeización» —los proyectos deberían tener interés para un amplio grupo de empresas europeas y usuarios particulares europeos, al tiempo que deberían fomentar la diversidad cultural europea—, el CESE considera que las acciones de evaluación programadas, así como el informe de evaluación a que se hace referencia en el apartado 3 del artículo 5 de la propuesta de Decisión, deberán incluir, en la medida de lo posible, la estimación del grado de satisfacción de los usuarios de los proyectos subvencionados.

7.4 Sería conveniente, además, que se apoyara y fomentara la elaboración de contenidos educativos y de bases de datos científicos y técnicos de acceso libre y gratuito, que deberían ser preparados por instituciones, universidades o asociaciones, lo que supondría una contribución importante a la estrategia de Lisboa y a la libre circulación de los conocimientos en Europa.

8. Resumen y observaciones finales

8.1 Reconociendo el papel que los contenidos digitales desempeñan en la mejora del acceso de los ciudadanos a la información y en el estímulo al desarrollo económico y social de las empresas europeas, el CESE apoya la creación del programa eContentplus como instrumento de estímulo a la reutilización de la información del sector público y a la creación de contenidos europeos multilingües y multiculturales.

8.2 El CESE comparte plenamente el objetivo del programa eContentplus de garantizar la diversidad cultural y lingüística de Europa, la cual debe ser parte integrante del desarrollo de la sociedad de la información, por lo que considera válida la línea de orientación del programa ya que se centra en los ámbitos relacionados con la concepción, el desarrollo, el acceso y la distribución de contenidos digitales de elevada calidad.

8.3 Pese a que comprende y acepta que el principio rector del programa eContentplus sea maximizar el impacto en un grupo de agentes más restringido, el CESE advierte de la necesidad de ampliar el ámbito de actuación, y su incidencia financiera, de la medida «Reforzar la cooperación y lograr una mayor sensibilización» como forma de atenuar el posible aumento de asimetrías regionales entre los beneficiarios de esta iniciativa comunitaria.

8.4 Habida cuenta de las recomendaciones del informe de evaluación intermedia sobre las características del programa sucesor del eContent, el CESE recomienda que las acciones e informes de evaluación programados incluyan, en la medida de lo posible, la estimación del grado de satisfacción de los usuarios de los servicios subvencionados por el programa.

Bruselas, 29 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Punto 3.2.3. «Un posible perfil del programa eContent II», COM(2003) 591 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente»

[COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)]

(2004/C 117/13)

El 7 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 175(1) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 29 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La política de medio ambiente de la UE, tal y como viene recogida en el artículo 6 del TCE y, en particular, el objetivo comunitario de fomentar el desarrollo sostenible, hacen imprescindible que la ciudadanía europea se sienta implicada en todo lo que concierne a su conocimiento y aplicación. Por este motivo, la DG Medio Ambiente ha potenciado, mediante diversos instrumentos, disposiciones normativas, comunicaciones, conferencias, etc., la información y participación de los implicados en esta política.

1.2. Los instrumentos utilizados hasta hoy se centran en la introducción de reglas para la información y participación de los ciudadanos y, en menor medida, de normas de acceso a la justicia en relación con las normas aplicables a las diferentes materias en las que se regula la política medioambiental.

1.3. El artículo 175.1 TCE otorga a la Comisión competencia para adoptar medidas que permitan garantizar los objetivos de la política medioambiental. En este sentido, se entiende que se trate de regular una participación ciudadana que promueva y mejore la protección del medio ambiente. Conviene señalar que este instrumento de información y consulta ya se aplica a otras políticas comunitarias, especialmente a la PAC y a la política industrial. Debido a la incidencia que tienen en el desarrollo sostenible, es inevitable que el conocimiento y la transparencia en su aplicación se desarrollen más allá de los propios interesados, mediante la información a todos los ciudadanos.

1.4. Las normas que, hasta ahora, han desarrollado la información y participación ciudadanas en el aspecto medioambiental son:

- Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión ⁽¹⁾.
- Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental ⁽²⁾.
- Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente ⁽³⁾.

1.5. La firma, en 1998, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convención de Aarhus) reafirma el objetivo de ampliar la implicación de la población europea en los asuntos medioambientales, con el fin de conseguir su participación, de una forma más amplia, en la conservación y la protección del medio natural y, así, incidir en un desarrollo sostenible del espacio europeo.

1.6. La situación jurídica, al día de hoy, ante la no ratificación de la Convención de Aarhus por todos los Estados miembros ⁽⁴⁾ exige actuar en dos direcciones. En primer lugar, estableciendo un instrumento legislativo, un reglamento, que permita la aplicación completa de los requisitos de la Convención con relación a las instituciones y organismos de ámbito comunitario, en lo referente al acceso a la información, a la participación del público en la toma de decisiones y al acceso a la justicia. Y, en segundo lugar, completando las disposiciones dirigidas a los Estados miembros, mediante la propuesta de una directiva, en la que ya sólo queda por incorporar la referida al acceso a la justicia.

⁽¹⁾ DO L 145 de 31.5.2001, p. 43. Además se aprobó la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo — Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas», COM(2002) 704 final de 11.12.2002.

⁽²⁾ DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

⁽³⁾ DO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

⁽⁴⁾ Se ha ratificado por parte de los siguientes países: Portugal, Bélgica, Francia, Dinamarca e Italia.

2. Contenido de la propuesta de Reglamento

2.1. El objetivo del Reglamento es la aplicación del contenido de la Convención de Aarhus a los organismos competentes de la UE mediante la introducción de los requisitos necesarios en relación con el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Para ello, se definen los conceptos que sirven para delimitar la materia objeto de la norma, así como los organismos de referencia que quedan sometidos a las obligaciones aquí especificadas. Es importante destacar que, entre las definiciones, figura la de «Derecho ambiental».

2.2. El acceso a la información sobre el medio ambiente, regulado en los artículos 3 al 7, incorpora el contenido del Reglamento (CE) nº 1049/2001, aunque se amplía al resto de los organismos que cumplen, dentro de la UE, funciones medioambientales, sin restringirlo al Parlamento, Consejo y Comisión Europea. La información medioambiental se configura como una obligación para los diferentes organismos con funciones en la materia, de forma que tienen que dotarse de los medios más apropiados para la información al público y velar por su permanente puesta al día por cualquiera de los medios de comunicación disponibles, con preferencia por medios públicos de telecomunicaciones. De esta forma, podrá disponerse a tiempo de información suficiente para los interesados. Toda la información disponible debe asegurar:

- calidad de la información, así como su puesta al día,
- accesibilidad de la información para los interesados, de forma que se resuelva de forma rápida la solicitud a la misma,
- cooperación entre todas las autoridades competentes en materia de información, ante situaciones de emergencia medioambiental.

2.3. La participación del público, tal y como se recoge en el artículo 8, resuelve los supuestos en que la ciudadanía tiene derecho a participar en la preparación de planes y programas medioambientales, cuya elaboración se efectúe por una institución u organismo comunitario y venga exigida por una norma. Se posibilita la incorporación del público susceptible de participar y de las organizaciones medioambientales en las fases previas, antes de la adopción de los mismos.

2.4. El acceso a la justicia lo podrá realizar la persona habilitada con capacidad procesal. Es decir, que sólo las organizaciones reconocidas, según los artículos 12 y 13, estarán legitimadas para interponer acción judicial ante el Tribunal de Justicia de las CE. No obstante y según se establece en el artículo 9 que mantiene la legitimación de las personas habilitadas, cabe la solicitud de revisión de las acciones administrativas de las instituciones comunitarias, de forma que, justificadamente, se podrán suspender todas las acciones contrarias al Derecho ambiental, anteriormente a la demanda judicial.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE, de forma reiterada, ha manifestado su idea de que el instrumento más adecuado con que cuenta la UE para el cumplimiento de la legislación medioambiental es la de la implicación de la ciudadanía en la política de desarrollo sostenible y que esta implicación debe hacerse sobre la base de transparencia y control del cumplimiento por todos de las normas establecidas a tal efecto, garantizando, por otra parte,

la protección de la información confidencial. El acceso a la información, la participación en la elaboración de los planes medioambientales y el posterior acceso a la justicia son los instrumentos que permitirán no sólo un mejor cumplimiento de las disposiciones legales, sino una mejor concienciación y educación de los ciudadanos en la conservación y utilización de los recursos naturales existentes.

3.2. En esta nueva fase, en la que vemos cercana la adhesión de 10 nuevos países, conviene que, desde la Comisión, se propongan estas nuevas disposiciones armonizadoras, pero hay que insistir en la ratificación de la Convención de Aarhus por parte de los países europeos que lo suscribieron. Además, también debería ser ratificada por la Comunidad Europea, ampliando los instrumentos con los que cuenta en la defensa medioambiental a nivel mundial, especialmente en los convenios internacionales.

3.3. Este nuevo instrumento jurídico viene a completar la aplicación del contenido de la Convención de Aarhus, creando un instrumento jurídico dirigido a las autoridades comunitarias. Los efectos transfronterizos de muchas normas medioambientales exigen esta disposición, ya que en muchos supuestos deberá ser la autoridad comunitaria la que resuelva su aplicación. En esta tarea es fundamental destacar el papel de la Agencia Europea del Medio Ambiente, que funciona como base centralizada de información y control en el cumplimiento de la legislación ambiental en toda la UE.

3.4. No obstante el carácter positivo de las normas propuestas, el CESE cree conveniente destacar y aclarar algunos puntos de gran importancia para el perfecto cumplimiento del fin perseguido.

3.4.1. Las definiciones que se contienen en esta propuesta y que provienen de la Convención de Aarhus presentan algunas variaciones con relación a esta última; en este sentido, se podrían señalar:

3.4.1.1. El concepto de entidad habilitada, establecido en ambas propuestas de normas, no está contemplado en la Convención de Aarhus, que se refiere únicamente al «público interesado», de forma que se reconoce la «condición de interesado» a todas las organizaciones que trabajen a favor de la protección del medio ambiente, sin que sea necesario que estas tengan como «único objetivo» dicha protección; únicamente se exige que se encuentren dentro del marco de la legalidad asociativa de cada Estado miembro. Parece evidente que otras organizaciones no lucrativas, tales como sindicatos, organizaciones de economía social y socioprofesionales, de consumidores, etc., están haciendo un importante trabajo medioambiental a nivel local, regional, nacional y europeo.

3.4.1.2. El Reglamento hace referencia a las instituciones y organismos comunitarios en sentido amplio, remitiéndose al Reglamento (CE) nº 1049/2001. Se entiende que queda incluido el CESE.

3.4.1.3. Un aspecto importante a destacar es la diversidad conceptual en el contenido del Derecho ambiental por un problema lingüístico. El CESE recomienda que se verifiquen, desde el punto de vista lingüístico, algunos epígrafes de gran importancia, por ejemplo el apartado v). Sería preciso que se tuviera en cuenta la necesaria igualdad conceptual de todos los epígrafes que, como contenido de mínimos, permitan armonizar la protección del medio ambiente.

3.4.2. Procedimiento en materia medioambiental. Debería tenerse en cuenta que el artículo 9.5. de la Convención de Aarhus, de forma clara, obliga a las partes, en este caso a los organismos comunitarios, a «informar» de la posibilidad de iniciar un procedimiento y a «establecer los mecanismos de asistencia» que eliminen o reduzcan los obstáculos financieros o de otro tipo que limiten el acceso a la justicia en materia medioambiental.

4. Observaciones particulares

4.1. *Reglamento de acceso a la información, a la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*

4.1.1. El CESE considera que la Propuesta de Reglamento viene a reforzar las amplias medidas de que la Comisión ha dispuesto para hacer efectivos los objetivos medioambientales y, muy especialmente, entiende que es el instrumento adecuado para facilitar la información, la participación y el acceso a la justicia de los ciudadanos europeos, a través de sus organizaciones sociales, económicas y medioambientales frente a las instituciones y organismos comunitarios, incluidas las agencias y las oficinas públicas instituidas por el Tratado CE o basándose en el mismo, excepto cuando se trate del ejercicio del poder judicial o legislativo, de forma que no sólo la Comisión responda ante la ciudadanía, sino todas las instituciones en su sentido más amplio, tal y como viene regulado en el Reglamento (CE) nº 1049/2001.

4.1.2. Un tema de vital importancia es la incorporación de la figura de «entidades habilitadas» que se establece con relación al acceso a la justicia, ya que para la información y la participación se mantiene «el público», al igual que en la Convención de Aarhus. Esta incorporación parece en principio adecuada; el CESE entiende que facilita el acceso a la justicia, en cuanto que no están obligados a demostrar interés suficiente ni a invocar la vulneración de un derecho. El problema que el CESE quiere resaltar es la limitación que se hace en los requisitos para la habilitación de las entidades que no tengan como objetivo único la protección del medio ambiente. En este sentido, sería más adecuado a la situación europea ofrecer la posibilidad de habilitación a otras organizaciones que, además de otros objetivos sociales y económicos, tengan competencia en la protección del medio ambiente.

4.1.3. Con relación a la participación del público en la preparación de planes y programas, tal y como se regula en el artículo 8, en primer lugar el CESE reitera la limitación que

puede suponer la referencia a ONG que trabajan a favor del medio ambiente. Aunque no es tan limitativa como la definición de entidad habilitada, sí pudiera dar el mismo resultado, aunque sólo fuese por inercia procedimental. El CESE reitera también su solicitud de ampliar el concepto a todas las organizaciones que tengan entre sus fines la defensa del medio ambiente. Aparte, debe incluirse en el contenido del artículo 8 la obligación de la institución comunitaria de hacer públicos los resultados de la participación. El CESE es partidario de la ampliación del acceso a la información medioambiental y de la participación del público en la elaboración de planes y programas en materia medioambiental por parte de las instituciones y de los organismos comunitarios prevista en la Convención de Aarhus. En el deseo de que dichos organismos actúen de forma que se garantice una participación efectiva y que los resultados de la misma se tengan debidamente en cuenta, se declara a favor de que se den a conocer de una forma transparente y concreta los criterios de financiación de las actividades enumeradas en el anexo a la Convención y las deliberaciones relativas a los OGM y las sustancias químicas, dada la especial sensibilidad de los ciudadanos con respecto a la seguridad medioambiental y la protección de la salud vinculada a dichos asuntos.

4.1.4. El Título IV que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, desde la perspectiva de la Convención de Aarhus, presenta una distorsión del fin perseguido al limitar a las entidades habilitadas, tanto en la revisión interna de las acciones administrativas, como en las acciones judiciales. Aunque el CESE entiende la finalidad limitativa de la propuesta, por simplificación procesal, considera que, en la revisión y en las acciones judiciales en la esfera comunitaria, sería suficiente demostrar el interés y la competencia en la reclamación.

4.1.5. El CESE no considera que las entidades habilitadas tengan que llevar a cabo su actividad en varios países.

4.1.6. En el artículo 12 D del Reglamento está previsto que una entidad habilitada deberá estar en posesión de las declaraciones anuales de cuentas, certificadas por un censor de cuentas oficial. En razón del principio de subsidiariedad debería dejarse en manos de los Estados miembros el control del cumplimiento de los requisitos de contabilidad nacional que correspondan a esas organizaciones.

4.1.7. En opinión del CESE, a fin de reducir los costes de las reclamaciones de protección jurídica estatal, éstos deberían limitarse en función de los intereses en litigio y de las ayudas financieras, según lo postulado en la Convención de Aarhus.

Bruselas, 29 de abril 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 sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente»

(COM(2003) 624 final – 2003/0246 (COD))

(2004/C 117/14)

El 7 de noviembre de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (COM(2003) 624 final - 2003/0246 (COD)).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 29 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 76 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La política de medio ambiente de la UE, tal y como viene recogida en el artículo 6 del TCE y, en particular, el objetivo comunitario de fomentar el desarrollo sostenible, hacen imprescindible que la ciudadanía europea se sienta implicada en todo lo que concierne a su conocimiento y aplicación. Por este motivo, la DG Medio Ambiente ha potenciado, mediante diversos instrumentos, disposiciones normativas, comunicaciones, conferencias, etc., la información y participación de los implicados en esta política.

1.2 Los instrumentos utilizados hasta hoy se centran en la introducción de reglas para la información y participación de los ciudadanos y, en menor medida, de normas de acceso a la justicia en relación con las normas aplicables a las diferentes materias en las que se regula la política medioambiental.

1.3 El apartado 1 del artículo 175 del TCE otorga a la Comisión competencia para adoptar medidas que permitan garantizar los objetivos de la política medioambiental. En este sentido, se entiende que se trate de regular una participación ciudadana que promueva y mejore la protección del medio ambiente. Conviene señalar que este instrumento de información y consulta ya se aplica a otras políticas comunitarias, especialmente a la PAC y a la política industrial. Debido a la incidencia que tienen en el desarrollo sostenible, es inevitable que el conocimiento y la transparencia en su aplicación se desarrollen más allá de los propios interesados, mediante la información a todos los ciudadanos.

1.4 Las normas que, hasta ahora, han desarrollado la información y participación ciudadanas en el aspecto medioambiental son:

- Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO L 145 de 31.5.2001, p. 43. Además se aprobó la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas», COM(2002) 704 final de 11.12.2002.

- Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental ⁽²⁾.

- Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente ⁽³⁾.

1.5 La firma, en 1998, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convención de Aarhus) reafirma el objetivo de ampliar la implicación de la población europea en los asuntos medioambientales, con el fin de conseguir su participación, de una forma más amplia, en la conservación y la protección del medio natural y, así, incidir en un desarrollo sostenible del espacio europeo.

1.6 La situación jurídica, al día de hoy, ante la no ratificación de la Convención de Aarhus por todos los Estados miembros ⁽⁴⁾, exige actuar en dos direcciones. En primer lugar, estableciendo un instrumento legislativo, un reglamento, que permita la aplicación completa de los requisitos de la Convención con relación a las instituciones y organismos de ámbito comunitario, en lo referente al acceso a la información, a la participación del público en la toma de decisiones y al acceso a la justicia. Y, en segundo lugar, completando las disposiciones dirigidas a los Estados miembros, mediante la propuesta de una directiva, en la que ya sólo queda por incorporar la referida al acceso a la justicia.

2. Contenido de la propuesta de Directiva

2.1 La Directiva propuesta establece las condiciones mínimas de acceso a los procedimientos judiciales y administrativos medioambientales de forma que se garantice una mejor aplicación del acervo jurídico comunitario en la materia. Se trata de normas mínimas que sirven, por un lado, para cumplir el contenido, a este respecto, de la Convención de Aarhus y, por otro, para lograr una armonización en todos los países de la UE, de forma que no se creen situaciones de desigualdad entre los operadores económicos y las autoridades administrativas.

⁽²⁾ DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

⁽³⁾ DO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

⁽⁴⁾ Se ha ratificado por parte de los siguientes países: Portugal, Bélgica, Francia, Dinamarca e Italia.

2.2 Se estructura sobre la base de las definiciones de los actores, de los procedimientos y de la acción u omisión que origina el inicio del procedimiento.

2.3 El tema más destacado es el de la capacidad procesal, o legitimación activa, para poder entablar el procedimiento judicial o administrativo. En este sentido, se distingue entre la ciudadanía en general y las entidades habilitadas, de forma que, a la primera, se le exigirá interés suficiente o vulneración de un derecho o de normas de procedimiento, mientras que, para las segundas, la habilitación las eximirá de demostrar interés suficiente.

2.4 La habilitación se deberá realizar con los criterios establecidos por los artículos 8 y 9, de forma que las entidades que reúnan dichos criterios queden acreditadas para una acción procesal sin más requisitos.

2.5 Hay que destacar el contenido del artículo 6, que permite la petición de revisión interna frente a una acción u omisión administrativa contraria al Derecho ambiental, de forma que se uniformen los plazos y condiciones en que se produce esta intervención en los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE, de forma reiterada, ha manifestado su idea de que el instrumento más adecuado con que cuenta la UE para el cumplimiento de la legislación medioambiental es la implicación de la ciudadanía en la política de desarrollo sostenible y que esta implicación debe hacerse sobre la base de transparencia y control del cumplimiento por todos de las normas establecidas a tal efecto. El acceso a la información, la participación en la elaboración de los planes medioambientales y el posterior acceso a la justicia son los instrumentos que permitirán no sólo un mejor cumplimiento de las disposiciones legales, sino una mejor concienciación y educación de los ciudadanos en la conservación y utilización de los recursos naturales existentes.

3.2 En esta nueva fase, en la que vemos cercana la adhesión de diez nuevos países, conviene que, desde la Comisión, se propongan estas nuevas disposiciones armonizadoras, pero hay que insistir en la ratificación de la Convención de Aarhus por parte de todos los países europeos que la suscribieron. Además, también debería ser ratificada por la Comunidad Europea, ampliando los instrumentos con los que cuenta en la defensa medioambiental a nivel mundial, especialmente en los convenios internacionales.

3.3 No obstante el carácter positivo de las normas propuestas, el CESE cree conveniente destacar y aclarar algunos puntos de gran importancia para el perfecto cumplimiento del fin perseguido.

3.3.1 Las definiciones que se contienen en esta propuesta y que provienen de la Convención de Aarhus, presentan algunas variaciones con relación a esta última; en este sentido, se podrían señalar:

3.3.1.1 El concepto de «entidad habilitada», establecido en ambas propuestas de normas, no está contemplado en la Convención de Aarhus, que se refiere únicamente al «público interesado», de forma que se reconoce la «condición de interesado» a todas las organizaciones que trabajen a favor de la protección del medio ambiente, sin que sea necesario que éstas tengan como «único objetivo» dicha protección; únicamente se

exige que se encuentren dentro del marco de la legalidad asociativa de cada Estado miembro. Parece evidente que otras organizaciones no lucrativas, tales como sindicatos, organizaciones socioprofesionales, de economía social, de consumidores, etc., están haciendo un importante trabajo medioambiental a nivel local, regional, nacional y europeo.

3.3.1.2 En la Directiva se hace alusión a la autoridad pública, remitiéndose a la administración pública en sus diferentes ámbitos y excluyéndose, no obstante, las instituciones que ejerzan competencias judiciales o legislativas.

3.3.1.3 Un aspecto importante a destacar es la diversidad conceptual en el contenido del Derecho ambiental por un problema lingüístico. El CESE recomienda que se verifiquen, desde el punto de vista lingüístico, algunos epígrafes de gran importancia, por ejemplo, el artículo 2, letra g, apartado v). Sería preciso que se tuviera en cuenta la necesaria igualdad conceptual de todos los epígrafes que, como contenido de mínimos, permitan armonizar la protección del medio ambiente.

3.3.2 Acciones judiciales. Los procedimientos de medio ambiente excluyen de forma expresa las acciones penales⁽¹⁾, quedando reducidos a las acciones administrativas y civiles en el ámbito de la UE. Esta situación genera una limitación de procedimiento en la mayoría de los Estados miembros, en tanto que en ellos existen normas penales que son de aplicación a los delitos ambientales. Por otra parte, la Convención de Aarhus, en su artículo 9.3. en el que se regula la impugnación de acciones u omisiones de particulares o autoridades que vulneren las disposiciones de Derecho ambiental, no hace referencia más que a las limitaciones establecidas en las normas que hayan sido objeto de contravención. De esta forma adecua las acciones a las materias objeto de procedimiento, buscando un ajuste entre el incumplimiento y la sanción. El CESE considera que la propuesta de Directiva, tal y como aparece redactada, podría tener un efecto limitativo en lo referente a las acciones medioambientales frente a los derechos nacionales.

3.3.3 Procedimiento en materia medioambiental. En las propuestas examinadas se establece una fórmula general por la que se confía a los Estados miembros el establecimiento de procedimientos «adecuados y eficaces que sean objetivos, equitativos, rápidos y no excesivamente costosos». El CESE entiende que, si bien el principio de subsidiariedad hace recaer en las legislaciones nacionales la regulación de los procedimientos judiciales, sería conveniente recoger la fórmula contenida en el artículo 9.5 de la Convención de Aarhus, que, de forma clara, obliga a las partes a «informar» de la posibilidad de iniciar un procedimiento y a «establecer los mecanismos de asistencia» que eliminen o reduzcan los obstáculos financieros o de otro tipo que limiten el acceso a la justicia en materia medioambiental.

4. Observaciones particulares

4.1 La Propuesta de Directiva sometida a examen concluye la adaptación de la Convención de Aarhus en relación con la legislación de los Estados miembros. Se establece un marco común de normas de procedimiento aplicables a todos los Estados miembros, a la vez que se garantiza una aplicación uniforme del derecho ambiental, ya que, al ser transfronterizos muchos de los problemas, se necesitan medidas a nivel comunitario.

⁽¹⁾ Artículo 2 f) de la propuesta de Directiva.

4.2 El contenido de esta Propuesta es compatible con las normas comunitarias de acceso, previstas en otras disposiciones comunitarias. No obstante, debería introducirse, en el artículo 1, su carácter de norma mínima, a fin de evitar que los Estados miembros que tienen una legislación ambiental más amplia, con el reconocimiento de la acción pública y de los delitos penales, pudieran verse afectados.

4.3 En el artículo 2 relativo a las definiciones deberían ser modificados algunos apartados:

- c) se debería establecer que la entidad habilitada será la que «entre» sus objetivos tenga la protección del medio ambiente;
- f) en los procedimientos de medio ambiente, deberán incluirse los penales;
- g) en el contenido del Derecho ambiental, deben armonizarse los conceptos para que concuerden con los del Reglamento, por ejemplo, el punto v);
- 2. se considera que debe redactarse de forma que sea una enunciación de mínimos y que, en ningún caso, en la transposición a los derechos nacionales puedan ser inferiores.

4.4 En los artículos 5 y 6, que establecen la capacidad procesal y la capacidad para la revisión interna de las entidades habilitadas, hay dos cuestiones importantes; por un lado, la limitación geográfica de su capacidad procesal en los procedimientos judiciales medioambientales y, por otro, la ampliación transfronteriza a la petición de revisión interna en otro Estado cuando se cumplan los requisitos del apartado 1 del artículo 5. El supuesto es contradictorio, ya que, si existe limitación a las acciones procesales, en relación con la zona geográfica en la que aparecen habilitadas, parece más adecuado mantener esta limitación también para las revisiones internas. En ambos casos,

el CESE considera más justo, en relación con el contenido de la Convención de Aarhus, que no se den limitaciones al acceso a la justicia en cualquiera de sus instancias, y se mantengan las condiciones procesales nacionales establecidas al respecto.

4.4.1 Respecto a los plazos establecidos por el artículo 6, sería conveniente hacer el cómputo a partir de la publicación y no de la adopción del acto administrativo, por la imposibilidad de conocimiento sin que medie su publicación.

4.5 Respecto a los criterios de reconocimiento de las entidades habilitadas, el CESE reitera la ampliación del requisito del artículo 8 a) a las personas jurídicas que «entre» sus objetivos esté la protección y mejora del medio ambiente.

4.6 Por último y en relación con los requisitos del procedimiento de medio ambiente del artículo 10, el CESE considera que la redacción del artículo 9.4 de la Convención de Aarhus es más completa. Así se entiende que la referencia a la limitación de obstáculos financieros, a las limitaciones para obtener asesoramiento jurídico, puede limitar, de hecho, el acceso a la justicia a aquellas organizaciones con recursos limitados.

4.7 En el artículo 8 D del Reglamento está previsto que una entidad habilitada deberá estar en posesión de las declaraciones anuales de cuentas, certificadas por un censor de cuentas oficial. En razón del principio de subsidiariedad debería dejarse en manos de los Estados miembros el control del cumplimiento de los requisitos de contabilidad nacional que correspondan a esas organizaciones.

4.8 En opinión del CESE, a fin de reducir los costes de las reclamaciones de protección jurídica estatal, éstos deberían limitarse en función de los intereses en litigio y de las ayudas financieras, según lo postulado en la Convención de Aarhus.

Bruselas, 29 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Repercusiones de la política comercial en las transformaciones industriales, en particular en el sector del acero»

(2004/C 117/15)

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: «Repercusiones de la política comercial en las transformaciones industriales, en particular en el sector del acero».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, se encargó de preparar los trabajos del Comité en este asunto.

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 29 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. LAGERHOLM y ha aprobado por 46 votos a favor, 16 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción — Objetivo y alcance del Dictamen — Definiciones

1.1. El continuo proceso de cambio a que está sometido el sector del acero y las repercusiones de la política comercial en este proceso representan un estudio de caso de gran valor para los demás sectores industriales.

1.2. A efectos del presente Dictamen de iniciativa, el «sector del acero» se define como el conjunto de las actividades industriales relacionadas con la producción y distribución de acero teniendo en cuenta su importante función para las industrias europeas consumidoras de acero. Por tanto, el alcance de este dictamen y las recomendaciones que contiene rebasan, con creces, el ámbito de la industria siderúrgica.

1.3. En el presente documento, se entiende por «transformaciones industriales» el proceso de evolución normal y continuo por el que atraviesa un sector industrial que responde de manera proactiva a los movimientos de su entorno empresarial para mantener su nivel de competitividad y generar oportunidades de crecimiento. En vez de ser un objetivo del proceso, las transformaciones en la estructura del sector se consideran como la respuesta a estos movimientos. La «reestructuración» es una forma particular de transformación industrial, y constituye normalmente un proceso específico de adaptación (a menudo impuesto) a las condiciones del entorno empresarial, con el fin de recuperar la competitividad, lo que provoca una discontinuidad en las actividades empresariales. El objetivo esencial de la reestructuración es llevar a cabo un cambio fundamental en las estructuras del sector industrial de que se trate.

1.4. Es evidente que las transformaciones industriales están impulsadas esencialmente por los cambios estructurales que afectan al entorno económico general y, en particular, los cambios en las necesidades del mercado. Asimismo, varias políticas internas (nacionales o comunitarias) de naturaleza muy diferente, en los ámbitos legislativo, monetario, medioambiental, de la energía y, no menos importante, social, tienen repercusiones significativas y, a veces, decisivas, sobre el cambio industrial. Esto se puede observar muy claramente si se examina el proceso de cambio industrial por el que ha atravesado el sector siderúrgico comunitario en los últimos veinte años. Sin embargo, el presente dictamen trata únicamente de la política comercial de la UE que, por definición, es un elemento externo y define el marco político en que se desarrollan los intercambios comerciales entre la UE y los demás países o regiones del mundo.

1.5. Por lo tanto, hay que tener presente que este Dictamen no tiene por objetivo describir las transformaciones industriales en el sector siderúrgico comunitario, incluidas todas las políticas (internas) anteriormente citadas, sino únicamente las interrelaciones entre el sector siderúrgico y la política comercial (exterior).

1.6. En este contexto, también debe quedar claro que el proceso de ampliación de la UE ha dejado de ser una cuestión de política comercial, como lo ha sido en gran medida durante las fases iniciales de las negociaciones de adhesión de los diez países candidatos. En mayo de este año habrá un mercado único ampliado, en el que toda nueva política comunitaria dirigida a apoyar las transformaciones industriales y la reestructuración del sector siderúrgico en los países adherentes, que sigue siendo necesaria, formará parte de la política interior de la UE.

2. Importancia de la política comercial en el sector siderúrgico

2.1. Las empresas compiten en una economía cada vez más globalizada y las condiciones empresariales que afrontan en el mercado mundial son factores determinantes para su competitividad y sus oportunidades de crecimiento. Estas condiciones dependen en gran medida del marco del mercado establecido por los responsables políticos, que engloba las normas de competencia y las normas aplicables al mercado interior, las normas comerciales internacionales y las normas y los acuerdos específicos aplicables a determinados sectores comerciales. Este marco es el resultado de las políticas comerciales desarrolladas a nivel nacional e internacional. Idealmente, debería estimular y agilizar un proceso continuo de transformaciones industriales que refleje el dinamismo de la economía mundial. No debería en ningún caso ejercer una influencia negativa en las transformaciones industriales ni obstaculizar una competencia internacional libre y leal. De hecho, la política comercial debería tener como principal objetivo garantizar un funcionamiento abierto y equitativo del sistema comercial mundial.

2.2. En este contexto, cabe destacar que la política comercial es un elemento muy importante del marco político de la Unión Europea, teniendo en cuenta que la UE tiene una economía orientada a la exportación, con considerables superávits en su balanza comercial. En consecuencia, la política comercial es un importante motor del crecimiento económico. La existencia de un Comisario y de la DG Comercio en la Comisión Europea, refleja plenamente la importancia vital que concede la Comunidad a la gestión de su política comercial. No cabe duda de

que la Estrategia de Lisboa dirigida a reforzar la competitividad de la economía europea tiene por objetivo, en primer lugar, mejorar los parámetros internos; sin embargo, estos esfuerzos darán sus frutos esencialmente en los mercados globales, en los que, naturalmente, sólo se puede influir mediante un desarrollo adecuado y exitoso de la política comercial.

2.3. En el sector siderúrgico, la política comercial reviste una importancia esencial. El acero, junto con el petróleo, es el producto industrial con el que más comercian las naciones. Hoy día, un tercio aproximadamente del conjunto de la producción siderúrgica mundial es objeto del comercio transfronterizo, lo que constituye casi el doble de la cantidad de hace 30 años. Las condiciones aplicables al comercio internacional en el sector siderúrgico constituyen, pues, uno de los principales elementos de la competitividad en dicho sector. Lo mismo vale para la variedad casi ilimitada de industrias que consumen acero y productos metalúrgicos como, por ejemplo, el sector automovilístico, la construcción naval y los equipos mecánicos. La política comercial ejerce una influencia directa en la manera en que el sector siderúrgico, con sus diferentes segmentos, puede responder a la competencia en sus propios mercados nacionales y puede acceder a los mercados de los terceros países. La política comercial es un instrumento que configura el sistema reglamentado en cuyo marco funciona el comercio mundial y determina hasta qué punto puede responder a las transformaciones estructurales en su entorno comercial.

2.4. La importancia del comercio siderúrgico internacional queda reflejada en el hecho de que más del 40 % de los conflictos actuales en la OMC guardan relación con el acero. Esta cifra muestra el constante desafío con que se enfrenta este sector, como consecuencia de unas capacidades inadecuadas, generalmente financiadas por ayudas estatales que distorsionan los flujos comerciales, y nos indica que existen graves fallos en la aplicación de los acuerdos pactados por los miembros de la OMC sobre las normas que rigen el comercio internacional.

2.5. Por último, cabe recordar que el sector siderúrgico comunitario constituye un elemento esencial de la economía europea y contribuye de manera significativa al desarrollo económico. El acero es el material industrial básico que sigue siendo el más importante, con un volumen global de intercambios de 350 000 millones de euros, es decir, más de diez veces el volumen de cualquier otro material industrial. Desempeña un papel esencial en el desarrollo de las infraestructuras, así como en la mayoría de los sectores manufactureros. Una producción siderúrgica comunitaria muy eficaz es capaz de satisfacer todas las necesidades del mercado que puedan tener los grandes sectores consumidores de acero, ayudada en gran medida por unos sistemas de distribución igualmente eficaces, que organizan aproximadamente las dos terceras partes del abastecimiento y contribuyen de manera creciente al consumo de acero. Sin su propia producción siderúrgica muy competitiva, la Comunidad no podría contar con sus recursos ni sus conocimientos técnicos para aumentar aún más la competitividad de las industrias comunitarias que consumen acero y situarlas entre las primeras del mundo. Por lo tanto, el mantenimiento del dinamismo del sector siderúrgico debería constituir una prioridad política para la UE.

3. Las transformaciones industriales en la producción siderúrgica de la UE y la política comercial comunitaria

3.1. Desde principios de los años 80, la producción siderúrgica de la Europa de los Quince ha realizado unos esfuerzos considerables de reestructuración: la capacidad de fabricación de acero se ha reducido en 50 millones de toneladas, se ha cerrado más del 50 % de sus centros de producción y el número de trabajadores en la industria siderúrgica ha pasado de 900 000 a 250 000. La UE de los Quince es el segundo productor mundial de acero, después de China, con una producción anual de 160 millones de toneladas de acero bruto, que representa aproximadamente un 20 % de la producción siderúrgica mundial. El volumen de negocios del sector se estima en 80 000 millones de euros.

3.2. Actualmente, la producción siderúrgica europea (UE-15) está entre las mejores del mundo en términos de capacidad de fabricación, rendimiento de los equipos, calidad de los productos, actividades de distribución y servicios y capacidad de innovación. Se caracteriza por la coexistencia de un número reducido de actores de gran tamaño y realmente activos a nivel mundial, varios productores más pequeños y especializados y numerosos distribuidores y centros de servicios muy eficaces. El doloroso proceso de reestructuración llevado a cabo en los años 80 y en la primera mitad de los 90, seguido de un proceso de privatización y consolidación, ha generado un sector moderno y competitivo que podría, con razón, contemplar su futuro con la seguridad de que podrá responder positivamente al desafío que suponen las constantes transformaciones que se producen en unas condiciones de comercio libre y equitativo.

3.3. De hecho, en un mercado regido efectivamente por unas normas de competencia libre y equitativa, la producción siderúrgica en la UE de los Quince sería aún más competitiva de lo que es ahora. Sin embargo, la competitividad internacional de la producción de acero comunitaria se ve gravemente amenazada en los terceros países por medidas proteccionistas y prácticas que distorsionan el mercado, como las medidas de protección S.201 adoptadas por el gobierno estadounidense, que fueron declaradas no conformes a las normas dictadas por la OMC por grupos especiales de esta organización. Asimismo, el exceso insostenible de capacidad mundial sigue desestabilizando el equilibrio entre la oferta y la demanda y, por ende, los precios del acero, especialmente cuando la situación del mercado mundial es desfavorable.

3.4. La política comercial ha desempeñado un papel esencial en el amplio proceso de reestructuración de que fue objeto la producción siderúrgica en Europa en los años 80 y 90. En respuesta al aumento de las importaciones procedentes de terceros países, y de conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comisión Europea adoptó un «capítulo exterior» que incluía una serie de medidas de protección periférica que consistían esencialmente en unos acuerdos bilaterales con los principales países exportadores de acero para que limitaran voluntariamente sus exportaciones a la Comunidad, y que venían a completar las medidas internas que se habían adoptado para controlar las ayudas estatales, apoyar la reestructuración y regular temporalmente el mercado. Estas medidas siguieron aplicándose durante el período de crisis y lograron mantener las importaciones en un 10 % aproximadamente del consumo aparente.

3.5. La producción siderúrgica en los nuevos Estados miembros que pasarán a formar parte de la UE a partir de mayo de 2004 aún se encuentra en un proceso de transformaciones estructurales, caracterizado por la supresión de los excesos de capacidad insostenibles, la modernización de las tecnologías de fabricación, el fomento de las sinergias económicas y de mercado mediante esfuerzos de consolidación y el cambio de modelo, de un espíritu empresarial orientado a la producción a un enfoque orientado al mercado y a los consumidores. La Unión de los Quince ha apoyado este proceso a través de una serie de acuerdos bilaterales concluidos con los países candidatos en los años anteriores a la adhesión, aplicando la reglamentación comunitaria basada en los instrumentos de la CECA. Esta reglamentación daba incluso a la Comisión Europea el derecho a controlar y aprobar los planes nacionales de reestructuración.

3.6. En consecuencia, la producción siderúrgica comunitaria en la Unión ampliada se presentará de una forma diferente en el mercado mundial. Por una parte, su posición se verá reforzada con la adhesión de los nuevos Estados miembros y el hecho de que la Unión volverá a convertirse en una exportadora neta de acero más importante. Por otra parte, las estructuras siderúrgicas comunitarias se verán debilitadas por el simple hecho de que las empresas siderúrgicas de dichos países aún se encuentran en proceso de reestructuración. Las políticas comerciales deberán tener en cuenta estas circunstancias, pero en el marco de un sistema regulado.

4. Futuros desafíos para la política comercial y las transformaciones industriales

En la actualidad, la producción siderúrgica europea es extremadamente vulnerable frente a las políticas y prácticas que infringen las normas comerciales. El mercado europeo del acero es el más abierto del mundo. A raíz del acuerdo «cero por cero» en la Ronda Uruguay aplicable al sector del acero, los aranceles a la importación de acero en la UE quedan suprimidos a partir de 2004. En los últimos años, las importaciones de acero en Europa han aumentado muy rápidamente, pasando de 14,5 millones de toneladas en 1997 a 24,6 millones de toneladas en 2002 –lo que representa un incremento del 70 %– y convirtiendo a la UE, que había sido exportadora neta durante décadas, en importadora neta de acero en 1998. (En 2003, las exportaciones fueron otra vez ligeramente superiores a las importaciones).

A partir de ahí, de cara al futuro, podemos señalar una serie de desafíos que configurarían la política comercial de los próximos años con respecto a las continuas transformaciones en el sector del acero:

- Los antiguos países de la CEI, Rusia, Ucrania y Kazajistán – que no son miembros de la OMC– forman una región en la que la política comercial comunitaria aún está orientada específicamente al acero, a raíz de los acuerdos bilaterales que regulan el comercio de los productos siderúrgicos con estos países. Dichos acuerdos constituyen una respuesta sensata y pragmática a los retos que tienen que afrontar estas economías en transición. Efectivamente, permiten un desarrollo controlado del comercio y evitan una multiplicación de los intercambios y una reacción contra el dumping durante un período en el que las industrias de estos países están ajustando su capacidad y desarrollando su consumo interno. El posible ingreso de Rusia en la OMC es otro elemento muy importante para la industria siderúrgica comunitaria.
- Si se compara con otros sectores industriales, el sector siderúrgico está aún muy fragmentado a nivel mundial, y el proceso de consolidación sólo se ha emprendido en unas pocas regiones, como la UE. Sin embargo, se espera que en los próximos años las empresas de este sector busquen cada vez más fusiones y alianzas interregionales, a raíz del proceso de globalización y consolidación de sus mercados industriales. Los acuerdos comerciales multilaterales deberían tener en cuenta esta tendencia dinámica y suprimir los obstáculos a la inversión extranjera, así como al comercio interior.
- En una economía global, deja de existir el concepto de «mercado interior». Muchas empresas productoras y distribuidoras de acero ya operan en otras regiones y entran en contacto con clientes de esas regiones como proveedores locales. Por tanto, las futuras políticas comerciales no sólo deberán tener en cuenta esta tendencia a la internacionalización, sino también otras dinámicas de esta industria, ya que las nuevas regiones productoras de acero tratan de forjarse una posición en el mercado siderúrgico mundial. Muchas de las empresas siderúrgicas situadas en países en desarrollo ya son modernas y competitivas, por lo que no se justifica su trato preferente en el sistema comercial mundial.

5. Observaciones del CESE sobre las principales cuestiones de política comercial en el sector siderúrgico

Teniendo en cuenta su posición actual y los futuros desafíos con que se enfrentará, y con el fin de responder eficazmente a los movimientos de su entorno empresarial, el sector siderúrgico comunitario desea que los mercados siderúrgicos mundiales se caractericen por la misma apertura y equidad que la que aplica a las importaciones procedentes de terceros países en la UE. A pesar de los resultados negativos de la reunión de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003, la Ronda de Doha sigue brindando la oportunidad de realizar progresos significativos hacia un acceso al mercado sin restricciones entre los miembros de la OMC. También permite debatir cómo se podrían mejorar las normas vigentes, perfeccionar y reforzar los procedimientos existentes, como las medidas antidumping. En una perspectiva más amplia, la decisión de entablar negociaciones efectivas sobre los denominados «temas de Singapur», como la agilización de los intercambios y la competencia, redundaría claramente en beneficio de la industria siderúrgica europea y mundial.

Aunque no se excluye totalmente la posibilidad de mejorar el acceso al mercado adoptando enfoques bilaterales o regionales con las regiones o los países de mayor interés económico para la UE en términos de comercio, el planteamiento más favorable para los intereses del sector siderúrgico comunitario pasa por un sistema comercial multilateral (OMC). Este sistema debería basarse en unas normas cuya transposición a la legislación nacional se efectúe de manera coherente en todos los países y proporcionar unos instrumentos aplicados con objetividad, sin interferencias políticas, y de manera equitativa por todos los países. Teniendo en cuenta las políticas y prácticas comerciales seguidas por algunos países en el sector siderúrgico durante los últimos años, los esfuerzos de la UE deberían centrarse principalmente en los siguientes puntos:

- dar prioridad a la mejora del acceso al mercado y a la supresión de los obstáculos al comercio;

- reforzar las normas en favor de un comercio equitativo: antidumping, subvenciones, salvaguardias;
- emplear de manera específica y responsable los instrumentos de la OMC: recursos rápidos, moderados y proporcionados, empleados exclusivamente para combatir las importaciones que no sean equitativas;
- sobre todo, eliminar el uso abusivo de los instrumentos comerciales empleados con fines nacionalistas y proteccionistas, y evaluar asuntos comerciales con arreglo a criterios económicos y técnicos en vez de criterios políticos;
- unas normas sociales y medioambientales muy diferentes en las distintas partes del mundo repercuten en los flujos comerciales, no sólo en el sector siderúrgico, sino también en otros muchos sectores. Las diferencias entre regiones económicas en cuanto a las condiciones de garantía de los derechos sociales fundamentales y protección del medio ambiente provocan distorsiones económicas en la competencia mundial y deben considerarse como un problema, no sólo para los sectores industriales implicados, sino para todos los responsables políticos, incluso en el ámbito de la política comercial. Los principales elementos de estos objetivos básicos podrían evaluarse detenidamente teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

5.1. Acceso al mercado

5.1.1. Como ya se ha señalado anteriormente, el mercado europeo del acero es el más abierto del mundo, y la producción siderúrgica europea es extremadamente vulnerable frente a las políticas y prácticas que infringen las normas comerciales. En consecuencia, el sector siderúrgico europeo desea que los mercados siderúrgicos mundiales se caractericen por la misma apertura. A tal fin, es necesario seguir empleando los instrumentos de política comercial tanto europeos como multilaterales, con el fin de suprimir los obstáculos al acceso a los mercados en los terceros países y, a la vez, proporcionar soluciones eficaces a las prácticas comerciales desleales de los terceros países, que tienen acceso al mercado siderúrgico comunitario. La industria siderúrgica tiene un interés legítimo en que los instrumentos de política comercial se empleen eficazmente.

5.1.2. Para la UE, la prioridad es que la Ronda de Doha permita mejorar efectivamente el acceso a los mercados, gracias a unas reducciones arancelarias acompañadas por la supresión simultánea de los obstáculos no arancelarios. En cuanto a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, deberían aplicarse únicamente sobre la base de un examen caso por caso y estableciendo distinciones entre los países y sectores, en función de su nivel de competitividad. El trato especial y diferenciado no debería evitar la eliminación de los aranceles por parte de los países en desarrollo con una industria siderúrgica muy competitiva.

5.1.3. Sólo se podrá mejorar efectivamente el acceso a los mercados si las reducciones arancelarias se acompañan de la supresión de los obstáculos no arancelarios. Por otra parte, la aplicación de las actuales normas de la OMC puede obstaculizar el acceso a los mercados. La Ronda de Doha brinda a los gobiernos la oportunidad de esclarecer las normas vigentes y de armonizar su aplicación, en función de las mejores prácticas.

5.2. Antidumping

5.2.1. Las medidas antidumping siguen siendo necesarias para defender la industria europea contra las prácticas comerciales desleales, pero la aplicación de los instrumentos antidumping debe ser imparcial y no discriminatoria, y las normas deben aplicarse a todos por igual y sin excepción, salvo en el caso de disposiciones específicas previstas por la OMC. A tal fin, convendría continuar los debates para llegar a una mayor armonización en la aplicación del acuerdo existente de la OMC sobre las medidas antidumping, preferiblemente en dirección hacia las normas antidumping comunitarias.

5.2.2. Con vistas a una aplicación armonizada y al fortalecimiento del acuerdo antidumping, los principales objetivos deberían centrarse esencialmente en la eficacia y eficiencia del instrumento: calendarios equitativos y rápidos, determinación provisional de los daños realizada con prontitud, aplicación obligatoria de la denominada norma del «derecho inferior», por sólo citar los más importantes.

5.2.3. Si no puede lograrse el principal objetivo de una adaptación mundial de las normas comunitarias relativas a los procedimientos antidumping, la UE debería optimizar la aplicación de sus medidas antidumping, reforzando su eficacia, eficiencia, transparencia y objetividad. Se debe permitir al sector siderúrgico europeo luchar con eficacia contra las importaciones de terceros países que se hayan beneficiado de medidas de dumping o de subvenciones. La legislación comunitaria en el ámbito de los procedimientos antidumping y de lucha contra las subvenciones es mucho más liberal que la establecida por la OMC o la que se aplica en otros países, en particular los Estados Unidos. Esto es cierto, por ejemplo, en el caso de la cláusula del «interés de la Comunidad» y de la norma del «derecho inferior». La aplicación de la legislación en la UE también muestra puntos débiles si se compara con la situación en otros países, ya que, por ejemplo, la Comisión Europea se niega a incoar un procedimiento en el caso de que exista una amenaza de perjuicio y, en cambio, solicita que se demuestren los perjuicios ya causados. La Comisión también hace uso de los plazos máximos previstos en la legislación comunitaria para llevar a cabo sus investigaciones, lo que provoca retrasos suplementarios. Por último, la UE necesita un control más rápido y eficaz de los flujos comerciales. Deberían corregirse éstos y otros fallos.

5.3. Subvenciones

5.3.1. El tema de las subvenciones se debate en la Ronda de Doha, así como en la OCDE, cuyo principal objetivo en este ámbito es la celebración de un acuerdo específico sobre las subvenciones en el sector siderúrgico. Los debates que se están celebrando en la OCDE revisten una importancia esencial. Un acuerdo internacional sobre una prohibición general de todo tipo de ayuda estatal (directa o indirecta) a las empresas siderúrgicas, con un número muy reducido de excepciones, tendría una enorme repercusión positiva sobre las relaciones comerciales internacionales. No cabe duda de que el acuerdo sobre subvenciones debería, en primer lugar, atajar de raíz las causas de los conflictos en el sector siderúrgico, como los excesos de capacidad subvencionados y las capacidades de producción que no sean rentables. Efectivamente, una capacidad inadecuada agrava los problemas comerciales de la industria, al producirse más de lo que pueden absorber los mercados internacionales y, desde luego, los mercados más abiertos, como el de la UE.

5.3.2. La piedra angular de un nuevo acuerdo internacional debería ser la prohibición de toda subvención específica, salvo un número limitado de excepciones, establecidas en el Código de ayudas a la siderurgia, entre las cuales las más importantes son las subvenciones por cierre definitivo, que incluyen las ayudas estatales de carácter social. Todas las subvenciones generales deberían autorizarse, exceptuando las que contribuyen a crear más capacidad o a mantener un nivel de actividad que no sea rentable. Podría concederse un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y de los sectores siderúrgicos que necesitan reestructurarse. Las excepciones temporales concedidas a dichos países deberían supeditarse a la condición de una viabilidad a largo plazo de los beneficiarios y de una reducción de capacidad proporcionada al importe de la subvención recibida.

5.3.3. Las negociaciones también deberían tener por objetivo la elaboración de unas normas de notificación (previa) más eficaces, con el fin de potenciar un enfoque preventivo y crear un sistema de sanciones disuasivo, con sanciones automáticas en caso de incumplimiento de la obligación de notificación previa.

5.3.4. No obstante, teniendo en cuenta el número de participantes y sus posiciones muy divergentes hasta ahora, se teme que las negociaciones que se están llevando a cabo en el marco de la OCDE conduzcan a un acuerdo de compromiso «cosmético», que no supondrá una verdadera mejora de los procedimientos actuales. La UE no debería admitir un acuerdo de este tenor.

5.4. *Política comercial, transformaciones industriales y dimensión social*

5.4.1. La reestructuración del sector siderúrgico europeo en los años 80 y principios de los 90 tuvo repercusiones dramáticas sobre el empleo. Los instrumentos de política comercial que empleó la Comisión Europea durante este período sirvieron para apoyar el proceso de reestructuración. Entonces, como ahora, las políticas sociales y de empleo deben contribuir a garantizar que el fomento de la competitividad y el crecimiento formen parte de una aplicación equilibrada de las políticas comerciales en el contexto de los procesos de transformaciones industriales. Al mejorar constantemente las cualificaciones de los trabajadores y la calidad del trabajo, contribuyen en gran medida a la fluidez y al éxito del proceso de transformaciones industriales, lo que redundará en beneficio de todas las partes interesadas.

5.4.2. Por otra parte, la creciente demanda de responsabilidad social de las empresas puede, en última instancia, contribuir positivamente a la competitividad del sector siderúrgico europeo en el contexto del modelo económico y social europeo.

5.4.3. La industria que mejor defiende los intereses de los trabajadores es la que puede asumirse sola y no necesita escudarse tras las autoridades nacionales para protegerse contra una competencia dura pero equitativa. Un empleo estable, buenas condiciones de trabajo, perspectivas positivas: sólo un comercio libre y equitativo contribuirá al logro de estos objetivos. Por último, el sector siderúrgico comprende que hoy en día debe gestionar su proceso de transformaciones industriales antici-

pando su evolución y evitando que se produzcan deterioros bruscos y daños estructurales con consecuencias sociales inaceptables.

6. Conclusiones del CESE

A la vista de las observaciones contenidas en el presente dictamen de iniciativa sobre las repercusiones de la política comercial en las transformaciones industriales, especialmente en el sector del acero, el CESE llega a las siguientes conclusiones:

6.1. El sector siderúrgico comunitario reviste un interés esencial y estratégico para la Unión Europea, dados los conocimientos técnicos competitivos en que se fundamenta y su importancia estratégica para el desarrollo de las infraestructuras comunitarias y para la mayoría de los sectores manufactureros.

6.2. La transformación industrial en el sector siderúrgico comunitario se ha visto, en efecto, potenciada por el uso de los instrumentos de la CECA en el proceso de reestructuración, y no en menor medida por el diálogo social que ha sido una parte integrante de dicho proceso. Si bien ello no puede ocultar que el proceso de reestructuración ha tenido consecuencias profundas para el empleo, si se compara con otros sectores, dichas consecuencias se mitigaron mediante múltiples medidas sociales. En el proceso de reestructuración, la política comercial (objeto de este dictamen) ha desempeñado un papel fundamental junto con las medidas de política comercial adoptadas para apoyar otros instrumentos. El sector siderúrgico europeo podría servir de ejemplo para ilustrar las repercusiones de las transformaciones industriales y de la política comercial sobre el éxito potencial de la gestión de los cambios y podría proporcionar enseñanzas para otros sectores industriales.

6.3. La política comercial constituye un elemento esencial del marco del mercado establecido por los responsables políticos y debe garantizar un funcionamiento equitativo, del que dependen en gran medida la competitividad y las oportunidades de crecimiento del sector en el futuro.

6.4. El sector siderúrgico europeo se caracteriza por el gran número de interdependencias entre, por una parte, las transformaciones industriales encaminadas a mantener la competitividad existente, corregir la falta de competitividad o recuperar la competitividad perdida, y, por otra parte, las estrategias en el ámbito de la política comercial destinadas a garantizar el éxito necesario de la gestión de las transformaciones en los mercados tanto interiores como internacionales. En consecuencia, el CESE formula las siguientes recomendaciones en el ámbito de la política comercial, con el fin de facilitar las transformaciones industriales en el futuro:

- Como la Unión Europea tiene una economía orientada hacia las exportaciones, debería mantener una política general de libre acceso al mercado, siempre y cuando se respeten las normas comunes del comercio equitativo.
- La Unión Europea debería iniciar y mejorar el desarrollo de una normativa comercial multilateral, a semejanza del acuerdo previsto sobre las subvenciones en el sector siderúrgico, sin menoscabo para las elevadas normas europeas vigentes.

-
- La Unión Europea debería seguir celebrando acuerdos bilaterales con socios comerciales importantes, mientras las normativas multilaterales aún no satisfagan los intereses comunitarios.
 - Siempre que se observen prácticas comerciales desleales, la Unión Europea debería recurrir efectivamente a los instrumentos de defensa comercial existentes y respaldar el recurso a las normas de la OMC en el ámbito de la solución de diferencias.

Bruselas, 29 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH
