

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 74

48° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

23 de marzo de 2005

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	411° Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004	
2005/C 74/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial» (COM(2004) 70 final)	1
2005/C 74/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política turística y la cooperación entre los sectores público y privado»	7
2005/C 74/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que concierne a su aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo» (COM(2004) 162 final – 2004/0053 (COD))	15
2005/C 74/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas» (COM(2004) 171 final – 2004/0066 (COD))	18
2005/C 74/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común de impuesto sobre el valor añadido (refundición)» (COM(2004) 246 final – 2004/0079 (CNS))	21

ES

Precio:
18 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2005/C 74/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una mejor gobernanza económica en la UE»	23
2005/C 74/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)» (COM(2004) 101 <i>final</i>)	32
2005/C 74/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú»	39
2005/C 74/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas»	44
2005/C 74/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE y 2002/57/CE en lo relativo a los exámenes realizados bajo supervisión oficial y la equivalencia de las semillas producidas en terceros países» (COM(2004) 263 <i>final</i> – 2004/0086 (CNS))	55
2005/C 74/11	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 — Integración de los aspectos medioambientales en la normalización europea» (COM(2004) 130 <i>final</i>)	57
2005/C 74/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La agricultura periurbana»	62



II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

411º PLENO DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE SEPTIEMBRE DE 2004

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 — Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial»

(COM(2004) 70 final)

(2005/C 74/01)

El 11 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 14 de julio de 2004 (ponente: **Sr. BUTTERS**).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 Las Conclusiones de la Presidencia tras la cumbre de Lisboa de 2000 y la Carta Europea de la Pequeña Empresa subrayaron la importancia de la actividad empresarial para el desarrollo sostenible en Europa y la necesidad de lograr un entorno político favorable al desarrollo empresarial.

1.2 Posteriormente, el Presidente de la Comisión Europea, **Sr. Prodi**, anunció en el Consejo Europeo de primavera de 2002 en Barcelona que la Comisión presentaría un Libro Verde sobre el espíritu empresarial ante el Consejo Europeo de primavera de 2003. La Comisión cumplió esta tarea en enero de 2003, lo que dio paso a una consulta rigurosa y abierta de las partes interesadas durante los meses siguientes. El Consejo Europeo de primavera de 2003 pidió a la Comisión que presentara un Plan de acción en favor del espíritu empresarial en el Consejo Europeo de primavera de 2004.

1.3 El Comité aprobó el Dictamen sobre el Libro Verde en el Pleno de septiembre de 2003 ⁽¹⁾.

1.4 Posteriormente, la Comisión adoptó el «Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial» en febrero de 2004 ⁽²⁾.

2. Objetivos del presente Dictamen

2.1 Al igual que el Dictamen anterior del Comité sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa», el presente Dictamen pretende contribuir al actual proceso de comprensión y estímulo del espíritu empresarial mediante algunas observaciones generales y un análisis más preciso del Plan de acción. Asimismo, el Dictamen recoge una serie de recomendaciones constructivas del Comité para que esta actuación pueda convertirse en iniciativas realistas y tangibles que beneficien a las generaciones actuales y futuras de empresarios europeos.

3. Observaciones generales sobre el Plan de acción: ¿cumple el objetivo declarado de proporcionar un «marco estratégico para impulsar el espíritu empresarial»?

3.1 El Libro Verde sobre el espíritu empresarial en Europa supuso una valoración clara de los componentes y de la amplitud del reto de aumentar el nivel del espíritu empresarial en la UE. En el Dictamen del Comité se reconoció este mérito y se felicitó a la Comisión por el Libro Verde y el consiguiente proceso de consulta, abierto y riguroso.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004.

⁽²⁾ COM(2004) 70 final, p. 4.

3.2 El Plan de acción, que se basa en el Libro Verde, proporciona un análisis más profundo de las características del reto del espíritu empresarial en Europa. Los fines del Plan de acción son fundamentalmente ambiciosos, pero se combinan con objetivos indefinibles. La impresión general es la de un documento impreciso y comedido. El Plan de acción no hace gala de la creatividad que se insinuaba en el Libro Verde y en la consulta pública, y en general suele remitir a iniciativas ya existentes. Ofrece pocos mecanismos de ejecución y no logra delegar las responsabilidades de ejecución ni establecer procedimientos de supervisión y evaluación.

3.3 Uno de los puntos clave que se pusieron de relieve en los debates con motivo de la elaboración del Libro Verde y de la consulta posterior fue el amplio abanico de políticas que afectan a los empresarios y la consiguiente necesidad de elaborar un planteamiento horizontal para afrontar los retos existentes. Es palpable que el Plan de acción no consigue demostrar a las partes interesadas que esta iniciativa, aparte de la DG Empresa y las administraciones de los Estados miembros, haya recibido algo más que un apoyo simbólico de los servicios de la Comisión. Si no se obtiene este apoyo, el Plan de acción acabará teniendo una repercusión mínima.

3.4 La Comisión recibió 250 respuestas a su consulta. Aunque el Comité reconoce la transparencia de la Comisión al publicar todas las contribuciones recibidas en su sitio Internet, el Plan de acción contiene muy pocas referencias concretas a los comentarios enviados y no se especifica cómo se analizaron e incorporaron las respuestas. Dado el alcance de esta consulta y el interés generado en toda la UE, sería lamentable que estas respuestas no se analizaran de forma detenida, y, si efectivamente se han analizado, debería hacerse patente en el Plan de acción.

3.5 El Plan de acción podría haber tenido en cuenta la heterogeneidad de las PYME y reconocer que esta diversidad requiere soluciones políticas específicas y no genéricas. Por ejemplo, la reciente Comunicación de la Comisión sobre el fomento de las cooperativas en Europa ⁽¹⁾ reconoce la importancia de fomentar las cooperativas en la Unión; del mismo modo, el Plan de acción debería haber incluido una referencia similar al papel específico de las empresas de economía social ⁽²⁾. Asimismo, las necesidades de los empresarios autónomos difieren sensiblemente de las de las sociedades anónimas ⁽³⁾. Además de demostrar que se valoran estas formas concretas de actividad empresarial, el Plan de acción debería reconocer que se requieren planteamientos de políticas específicas para las empresas con necesidades y características particulares, como las nuevas empresas innovadoras o las empresas ya establecidas que realizan actividades más convencionales.

3.6 Asimismo, el Comité defiende la importancia de potenciar la mentalidad empresarial en el sector público. Aunque el Comité es consciente de que el Plan de acción se centra en los aspectos del espíritu empresarial referidos a crear, dirigir y desarrollar una actividad empresarial, también podría haber

reiterado la necesidad de fomentar las actitudes empresariales en las administraciones públicas.

3.7 Estructura

3.7.1 En el Dictamen sobre el Libro Verde, el Comité abogó por «dividir el contenido del PA en dos partes claramente diferenciadas:

- Promover el espíritu empresarial: esta acción debe tener como objetivo desarrollar una cultura empresarial, “recuperar” y mejorar la reputación del empresario entre los posibles futuros empresarios en escuelas, universidades y círculos familiares, así como en los servicios públicos y privados, en particular las instituciones financieras y las administraciones europeas y de los Estados miembros.
- Crear un entorno que fomente la actividad empresarial: el objetivo de esta acción es elaborar un programa de medidas operativas para impulsar la actividad empresarial en respuesta a las diez preguntas que plantea el Libro Verde ⁽⁴⁾.

3.7.2 El Comité está de acuerdo en términos generales con los asuntos cubiertos en los cinco ámbitos políticos estratégicos, aunque manifiesta su preocupación por la falta de acciones específicas dentro de cada ámbito. Asimismo, el Comité defiende que el doble enfoque antes citado habría sido más coherente que la división, bastante arbitraria, en los cinco ámbitos políticos estratégicos. Éstos resultan incoherentes, parecen solaparse e incluyen cuatro retos amplios y un aspecto específico (mejorar el acceso a la financiación).

3.7.3 No obstante, en aras de la coherencia, las observaciones específicas sobre el Plan de acción que se exponen en el próximo punto del presente Dictamen se dividirán en los mismos cinco ámbitos mencionados.

3.7.4 El Comité considera que el documento de la Comisión expone de manera general los puntos de una agenda. La fase siguiente debe consistir en desarrollar acciones específicas además de las políticas, mecanismos de supervisión y análisis, así como índices y datos sobre el espíritu empresarial que garanticen avances al respecto.

4. Observaciones específicas sobre los cinco ámbitos políticos estratégicos

4.1 El Comité determina varias prioridades específicas dentro de cada uno de los cinco ámbitos políticos estratégicos.

4.1.1 Fomentar la mentalidad empresarial

4.1.1.1 Se trata de un objetivo a largo plazo que requiere la participación de muchos organismos a muy diversos niveles. La DG Empresa necesita el apoyo de la DG Educación y Cultura, así como de los organismos nacionales y subnacionales que intervienen en la elaboración y aplicación de la política de educación.

⁽¹⁾ COM(2004) 18 final.

⁽²⁾ Véanse los dictámenes del CESE 242/2000 (Sr. OLSSON) y 528/2004 (Sra. FUSCO y Sr. GLORIEUX) para disponer de más referencias sobre la importancia de las empresas de la economía social.

⁽³⁾ DO C 10 de 14.1.2004, puntos 5.4 y 6.12.

⁽⁴⁾ DO C 10 de 14.1.2004, punto 2.2.2.

4.1.1.2 Como se señala en el Libro Verde, los empresarios se sienten motivados por una amplia variedad de factores como, por ejemplo, el beneficio económico, la independencia y la satisfacción laboral. Cualquiera que sea su motivación, es **esencial que los empresarios actuales y futuros reconozcan las responsabilidades sociales intrínsecas a la actividad empresarial.**

4.1.1.3 El Comité considera positivas las recomendaciones del Plan de acción sobre los jóvenes, pero también destaca **la tendencia al envejecimiento progresivo de la población en Europa.** Sería erróneo no proporcionar un entorno que ofrezca posibilidades de actividad empresarial a la población de más edad que tenga capacidad (cualificaciones, gestión, capital, etc.) para crear y dirigir una empresa.

4.1.1.4 El Comité acoge también con agrado el énfasis del Plan de acción en las necesidades específicas de las mujeres empresarias. Cuando una mujer decide crear y desarrollar una empresa se enfrenta a dificultades prácticas, económicas y culturales que varían sensiblemente de un Estado miembro a otro. Los encargados de la aplicación del Plan podrían apreciar debidamente si dichas dificultades implican el éxito o el fracaso de una iniciativa empresarial femenina, y hacerles frente en el proceso de elaboración de las políticas.

4.1.1.5 Varios Estados miembros cuentan con una prolongada tradición de programas escolares relativos al empresario. No hay ninguna necesidad de volver a inventar la rueda, por lo que el Plan de acción debe basarse en el análisis, la difusión y el fomento de la aplicación de buenas prácticas. La Comisión coordinó varios proyectos valiosos al respecto dentro del Procedimiento Best en los años noventa, y sus resultados y recomendaciones deberían ser de gran ayuda para desarrollar las políticas con arreglo al Plan de acción.

4.1.1.6 Deben incorporarse **mecanismos que faciliten una mayor participación de las organizaciones empresariales en proyectos con centros de enseñanza** al nuevo programa plurianual de la Comisión en favor de las PYME para el período de 2006 a 2010.

4.1.1.7 Sin embargo, para crear en Europa una sociedad de mentalidad más empresarial no sólo hay que preparar a futuros empresarios. Esta política será estéril si Europa no crea también un entorno que favorezca el éxito de los empresarios potenciales. Esto supone la **concienciación de un abanico mucho más amplio de agentes** dentro del mundo empresarial, de los sectores público y privado, así como de la sociedad en general, para que puedan comprender y valorar el espíritu empresarial. Por lo tanto, el espíritu empresarial debe ser adoptado por los funcionarios del sector público que deseen desempeñar sus funciones de manera eficaz y por todos los que dirigen empresas.

4.1.1.8 El Comité propone que las políticas hagan lo posible por **desdramatizar el espíritu empresarial**, reduciendo las barreras reales o subjetivas existentes entre los empresarios y el resto de la sociedad. Las formas de trabajo modernas permiten

probar distintas maneras de intervenir en la economía: pasar de asalariado a trabajador autónomo o a empresario, y dar marcha atrás con relativa facilidad. Por lo tanto, el espíritu empresarial debería ser considerado por muchas más personas como una opción a largo o corto plazo. Ello tendrá la doble ventaja de que aumente el número de personas que consideran la gestión empresarial como una opción positiva y de que mejore la actitud de toda una serie de partes interesadas respecto de los empresarios. Para crear este entorno, debe dedicarse atención a la capacidad de registrar una empresa y de borrarla del registro, con unos procedimientos burocráticos mínimos. Esta exigencia es particularmente apremiante en varios de los nuevos Estados miembros, en los que es conocido que las gestiones necesarias para pasar de trabajador autónomo a asalariado son excesivamente onerosas y los obstáculos burocráticos son altos.

4.1.1.9 Al mismo tiempo, las autoridades y las partes interesadas deben garantizar que no se abuse de las facilidades para pasar de una a otra de las situaciones laborales arriba descritas. Es importante que el equilibrio no implique que los asalariados, o los desempleados, se vean embaucados u obligados a convertirse en trabajadores autónomos en contra de su voluntad, y que los empresarios poco escrupulosos puedan incumplir sus obligaciones hacia sus empleados⁽¹⁾.

4.1.2 *Animar a un mayor número de personas a convertirse en empresarios*

4.1.2.1 El Plan de acción trata de forma adecuada el asunto básico del **equilibrio justo entre riesgo y recompensa.**

4.1.2.2 El Comité espera con interés la próxima comunicación de la Comisión sobre **la transmisión de empresas.** Está previsto que se base en el valioso informe sobre el Proyecto Best, de mayo de 2002, y que continúe la labor de incrementar la participación y la sensibilización de los funcionarios de los Estados miembros y la comunidad financiera sobre este importante aspecto. Es preciso abordar varios problemas específicos para facilitar las transmisiones y maximizar las posibilidades de continuidad de las empresas. En concreto, los regímenes fiscales, los impuestos sucesorios, la legislación sobre sucesiones y el derecho de sociedades en su conjunto no facilitan hoy día la sucesión de las empresas y por consiguiente deben revisarse.

4.1.2.3 El Plan de acción destaca de forma acertada el **estigma del fracaso** como un obstáculo considerable al incremento de la actividad empresarial. Este reto puede afrontarse en parte mediante estrategias adecuadas que sensibilicen a la sociedad respecto del espíritu empresarial. No obstante, hay que prestar atención de forma muy directa a la actitud de las entidades financieras, que deben ser más flexibles en el trato con las personas involucradas en el cierre de empresas. El Comité recomienda que la Comisión se dirija a las entidades financieras con pruebas que demuestren que los empresarios con experiencia previa (exitosa o infructuosa) tienen más posibilidades de sacar adelante nuevas empresas.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, punto 5.3.

4.1.2.4 En este proceso, es importante alcanzar un equilibrio para permitir que una quiebra «honesta» no impida volver a empezar, y garantizar la prohibición de las prácticas fraudulentas. Por lo tanto, la legislación sobre quiebras debe ser menos crítica y más transparente.

4.1.2.5 El Comité, aunque espera contar con más detalles sobre las acciones específicas previstas, acoge con satisfacción la referencia del Plan de acción a los nuevos trabajos de la Comisión y los Estados miembros sobre los **regímenes de seguridad social de los empresarios**.

4.1.3 Orientar a los empresarios hacia el crecimiento y la competitividad

4.1.3.1 Los estudios demuestran que es necesario facilitar asistencia y formación a los empresarios, especialmente en materia de comercialización. También ha habido una evolución significativa en la transferencia de conocimientos a las PYME mediante colocaciones y relaciones más sólidas entre los centros de investigación y el conjunto de las PYME. Deberían desarrollarse y potenciarse programas de tutoría para que las empresas y los empresarios jóvenes aprendan de los más experimentados.

4.1.4 Mejorar el flujo de financiación

4.1.4.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de animar a los Estados miembros a intercambiar las buenas prácticas y de presentar un Plan de acción sobre la contratación electrónica.

4.1.4.2 El Comité recomienda un planteamiento más global para abordar el acceso a la financiación, que incluya los siguientes aspectos:

- **incrementar la visión comercial de los empresarios** a fin de comprender los requisitos que garantizan la financiación del crecimiento. Ello puede lograrse mediante redes reconocidas de apoyo empresarial;
- **sensibilizar a las entidades financieras respecto de las necesidades de las empresas** que buscan financiación y asistencia para crecer. De nuevo, ello supone fomentar una mayor comprensión del espíritu empresarial por parte del sector financiero;
- **apertura de los contratos públicos a las pequeñas empresas**. Se trata de la forma más directa de intervención basada en la demanda que puede adoptar el sector público. Como señaló el Comité en el Dictamen sobre el Libro Verde, hay muchos obstáculos que restringen el acceso de las pequeñas empresas a los contratos públicos⁽¹⁾, a la vez que los funcionarios públicos soportan también trabas administrativas similares. Sin embargo, los beneficios potenciales para ambas partes y para la economía justifican que se siga reflexionando y actuando en este ámbito. Estados Unidos ofrece un modelo positivo, ya que los servicios y

organismos federales prevén asignar un 23 % de los contratos públicos a las pequeñas empresas.

- **simplificar y reducir los procedimientos fiscales**. Aunque el Plan de acción presenta algunas ideas interesantes al respecto, todavía no se ha realizado un análisis exhaustivo del asunto. El Comité reconoce que la competencia para aplicar medidas concretas corresponde a las autoridades nacionales y, en determinados casos, regionales o incluso locales. El Comité reitera su petición de **incentivos fiscales para la reinversión de los beneficios**⁽²⁾, que no recibe respuesta en el Plan de acción.

4.1.5 Crear un entorno administrativo y reglamentario más favorable para las PYME

4.1.5.1 El Dictamen del Comité sobre el Libro Verde destaca la necesidad de que las opciones políticas de respaldo a las pequeñas empresas deban «integrarse horizontalmente en todas las áreas políticas relevantes (empleo, impuestos, medio ambiente, educación, etc.) y verticalmente en todos los ámbitos de decisión política»⁽³⁾. A pesar del conjunto de disposiciones para legislar mejor, de junio de 2002, alentador en términos generales, muchos servicios de la Comisión siguen sin evaluar de forma adecuada la repercusión de las propuestas políticas en las PYME o en otras partes interesadas. **Por consiguiente, el Comité apoya la demanda reciente de que un Vicepresidente de la Comisión Europea asuma una responsabilidad más directa para supervisar la reforma de la legislación.**

4.1.5.2 De forma más general, todavía existe un margen considerable para **mejorar los procedimientos de evaluación del impacto reglamentario**, tanto en la Comisión como en el Parlamento y el Consejo.

4.1.5.3 El Comité lamenta que ya no se haga referencia al enfoque «**pensar primero en lo pequeño**», que consiste en que todo reglamento o legislación se elabore teniendo en cuenta las características y los retos específicos de las pequeñas empresas. El aspecto esencial es la evaluación específica del impacto en las empresas de toda legislación nueva y vigente, orientada a las pequeñas empresas y microempresas. Si este enfoque se llevase a la práctica en todo el proceso de elaboración de políticas de la UE, representaría la contribución concreta más significativa realizada por las instituciones en favor de la actividad empresarial.

4.1.5.4 La reciente adhesión de diez nuevos Estados miembros a la UE aporta un número mayor de PYME, muchas de las cuales deben esforzarse por adecuarse a la legislación vigente de la UE antes de poder pensar en estudiar las nuevas propuestas reglamentarias potenciales. Por lo tanto, la Comisión debe utilizar diversas iniciativas por separado para solicitar de forma proactiva la opinión del conjunto de las PYME. Más importante aún es que la Comisión demuestre que tiene en cuenta las respuestas, si quiere evitar la decepción y la aparición de una brecha cultural entre las instituciones y políticas de la UE y las pequeñas empresas.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, puntos 6.10.1 y 6.10.2.

⁽²⁾ DO C 10 de 14.1.2004, punto 6.11.1.

⁽³⁾ DO C 10 de 14.1.2004, punto 6.2.1.

4.1.5.5 El Comité subraya la importancia de un diálogo real entre los representantes de la Comisión y de las PYME. La consulta a las PYME por medio de sus organizaciones representativas debería ser el aspecto central de todos los procedimientos de consulta de la Comisión. Con el fin de facilitar esta consulta y garantizar que todos los servicios de la Comisión tienen en cuenta los puntos de vista del conjunto de las PYME, el Comité recomienda que se potencie el papel de representante para las PYME mediante el **nombramiento de un miembro responsable de las PYME dentro de la nueva Comisión**. Una de las funciones principales de este cargo sería la supervisión de la aplicación del principio de «**pensar primero en lo pequeño**» en toda la Comisión.

4.1.5.6 Los mismos principios de diálogo son aplicables a los interlocutores sociales, que tratan muchos problemas de enorme importancia para los empresarios actuales y futuros. El Comité recomienda un análisis del diálogo social –principalmente a escala de la UE, aunque también en algunos casos a escala nacional– para considerar la manera de formalizar un nivel más proporcional de participación del conjunto, cada vez más significativo y diverso, de las PYME.

4.1.5.7 En relación con la normativa sobre ayudas estatales, el Comité acoge con satisfacción el desarrollo de un instrumento para detectar las ayudas poco susceptibles de tener un impacto significativo en la competencia. Es importante, por ejemplo, que los procesos sobre ayudas estatales no dificulten la exploración y aplicación de formas innovadoras de abordar la falta de financiación de las pequeñas empresas.

5. Recomendaciones para maximizar el impacto positivo del Plan de acción

5.1 El Comité solicita las siguientes clarificaciones y mejoras.

5.1.1 **Enfoques coherentes de la política empresarial.** Es evidente que la DG Empresa de la Comisión tiene que desempeñar un papel clave en la orientación de los avances. El Plan de acción afecta a todas las áreas de la política empresarial de la Comisión y, tal como recomendó el Comité en el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽¹⁾, ello debe reflejarse en cada iniciativa política de la Dirección General. En especial, el programa plurianual en favor de las PYME 2006-2010 debe establecer una correlación clara con el Plan de acción en favor del espíritu empresarial y, además, proporcionar un mecanismo para realizar algunas de las prioridades expuestas.

5.1.2 **Evaluación.** Aunque se han introducido recientemente algunas mejoras, el mundo empresarial no considera satisfactorio el enfoque utilizado para evaluar la Carta Europea de la Pequeña Empresa, según la cual, en la actualidad, los funcionarios, a nivel europeo y nacional, pueden ser juez y parte. Es esencial que los representantes de los empresarios participen de manera más intensa en la evaluación del Plan de acción.

5.1.3 Debe establecerse un **marco para una futura evaluación a posteriori** que permita mejorar la política en curso. Deberían participar funcionarios de la Comisión y de los Estados miembros y representantes empresariales reconocidos a nivel europeo y nacional.

5.1.4 **La existencia de indicadores adecuados sobre los resultados es esencial para determinar y evaluar los objetivos de incremento de la actividad empresarial.** Se trata de una recomendación del Comité recogida en el Dictamen anterior ⁽²⁾ que también se destaca en las conclusiones del Consejo de Competitividad del 20 de febrero. Estos datos también permitirían un estudio comparativo de las políticas y entornos empresariales de los Estados miembros.

5.1.5 **Plazos claros.** En las conclusiones del Consejo de Competitividad del 20 de febrero se pide a la Comisión que establezca un calendario más ambicioso. Para ser eficaz, el calendario también debe incluir objetivos precisos y seleccionados. El Comité supone que, desde la publicación del Plan de acción, la Comisión ha establecido en una serie de fichas de trabajo, objetivos y calendarios más precisos para acciones específicas. El Comité, con la misma voluntad que prevaleció durante la consulta, insta a la Comisión a fomentar el uso de estas fichas de trabajo y a facilitar su consulta por las partes interesadas.

5.1.6 **Supervisar el proceso y delegar responsabilidades.** La Comisión no puede ni debe aplicar muchas de las medidas necesarias, pero debe supervisar y controlar con atención los avances en la aplicación del Plan de acción. A su vez, es esencial que la responsabilidad de la aplicación de las distintas acciones se delegue en el nivel pertinente y que el calendario sea comunicado y acordado por todas las partes afectadas. Ello requiere la participación concertada de diversos agentes y el Comité recomienda las siguientes iniciativas para garantizar su compromiso en el trabajo futuro.

5.1.7 Con el fin de ampliar la intervención de la Comisión en el proceso, **debería establecerse un comité de supervisión del Plan de acción** en la estructura revisada de la nueva Comisión posterior a noviembre de 2004. Participarían representantes de cada una de las Direcciones Generales que presentan las propuestas legislativas que afectan a la actividad empresarial, así como de las Direcciones Generales responsables de supervisar la aplicación de los programas comunitarios derivados del Plan de acción.

5.1.8 La creación de un **grupo de trabajo de funcionarios de nivel adecuado** provenientes de los Estados miembros aumentaría su intervención en el proceso. Este grupo debería reunirse de forma periódica para debatir aspectos específicos de las recomendaciones del Plan de acción, registrar los avances y detectar los fallos.

⁽¹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, punto 4.3.

⁽²⁾ DO C 10 de 14.1.2004, último inciso del punto 8.4.

5.1.9 Es esencial que el mundo empresarial participe estrechamente en la aplicación, supervisión y evaluación del Plan de acción. A este respecto, el Comité considera el mundo empresarial en su sentido más amplio, que engloba a empresas de todas las formas y tamaños, desde los trabajadores autónomos hasta las multinacionales y desde las empresas sociales hasta las sociedades anónimas. Si no se logra este amplio compromiso, se corre el riesgo de desvincular al mundo empresarial del proceso en curso, lo que a su vez minimizará el impacto. Por consiguiente, el Comité recomienda un **enfoque sistemático de consulta al mundo empresarial durante todo el proceso** por medio de los representantes reconocidos a nivel europeo y nacional.

5.1.10 Tal como demostraron las respuestas al Libro Verde, un número creciente de agentes ajenos al conjunto de las PYME se interesa en el espíritu empresarial. A modo de ejemplo, los sindicatos reconocen por lo general la importancia de la política de empresa. **Todas las partes interesadas deberían poder contribuir a la aplicación del Plan de acción.**

5.1.11 De forma general, el Comité recomienda que la Comisión centre sus esfuerzos en mantener el Plan de acción en el centro de la actualidad, tanto entre los responsables políticos como, de forma más amplia, en la Comunidad. **Las actividades de promoción y las campañas de concienciación**

actuales vinculadas a objetivos específicos que se incluyen en el plan global ayudarán a mantener el impulso y el compromiso del amplio abanico de agentes necesario para garantizar el éxito de esta iniciativa esencial.

6. Conclusiones

6.1 El Comité acoge con satisfacción el Plan de acción de la Comisión y reitera su reconocimiento a los esfuerzos de la DG Empresa desde que se inició este proceso a principios de 2002. El Comité reconoce que muchas de las medidas necesarias en la actualidad deben ser adoptadas por los responsables políticos ajenos a la citada DG.

6.2 El Plan de acción no es más que el punto de partida de un proceso en marcha con un plazo muy largo. Este proceso sólo alcanzará sus objetivos si establece vínculos horizontales a través de una gama amplia de ámbitos políticos y verticales entre responsables políticos de muchos niveles. El Plan de acción y las próximas iniciativas de la Comisión en la materia deben recibir una respuesta positiva de estos responsables políticos. El Comité pide especialmente a otras Direcciones Generales de la Comisión y a las autoridades de los Estados miembros que participen activamente.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política turística y la cooperación entre los sectores público y privado»

(2005/C 74/02)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La política turística y la cooperación entre los sectores público y privado».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2004 (ponente: Sr. MENDOZA).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En el marco de los compromisos del Comité Económico y Social con el sector turístico en el ámbito europeo, el Pleno del CESE, en sesión de fecha 29 de octubre de 2003, aprobó el Dictamen «*Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible*».

1.1.1 Dicho dictamen se presentó posteriormente en el Foro Europeo de Turismo de 2003 como contribución a la mejora del turismo en general y del turismo accesible en particular, en el marco del «*Año Europeo de las personas con discapacidad*».

1.2 El dictamen establece un marco general de análisis, principios y propuestas de cara a la definición del futuro del sector turístico en sus múltiples y diversas facetas. Se escogieron en concreto diez aspectos relevantes, dentro de los cuales se proponían para cada uno diez iniciativas, resultando en definitiva un conjunto de cien iniciativas prácticas que, individualmente y en conjunto, tienen por objetivo la configuración de un turismo sostenible y accesible para el siglo XXI.

1.3 Teniendo por tanto fijados estos objetivos como referencia, el CESE, con un nuevo dictamen sobre «*La política turística y la cooperación entre los sectores público y privado*», quiere definir las acciones y medidas que han de llevarse a efecto para hacer dichos objetivos posibles y alcanzarlos en la práctica. También quiere analizar los sujetos, sectores, organizaciones, entidades e instituciones que tienen la responsabilidad de acometerlas, bien desde sus propias y particulares responsabilidades y competencias, bien en cooperación con el resto de los agentes.

1.4 El presente dictamen tiene por objeto analizar y proponer métodos de cooperación entre los sectores público y privado, especialmente entre las administraciones públicas y la empresa privada y sus organizaciones empresariales, contemplando, asimismo, aspectos en los que se hacen presentes otros agentes del sector turístico: trabajadores y sus sindicatos, organizaciones de consumidores, etc. En definitiva, se trata de responsabilizar a cada agente respecto a sus propias competencias y simultáneamente encontrar los mecanismos e instrumentos que permiten coordinar esa acción con la del resto de los actores que intervienen en la política y la gestión turística

con miras a conseguir mejorar la competitividad y la sostenibilidad del sector.

1.5 Es importante señalar que si bien las realidades de la evolución e importancia del turismo en los diversos países de Europa son muy diversas, la cooperación público-privada se muestra en todos ellos como un instrumento de mejora de la calidad, sostenibilidad y competitividad del turismo.

1.6 La audición pública realizada en Sevilla (España) el día 15 de abril de 2004 puso de manifiesto aún con más claridad la existencia de múltiples y valiosas experiencias exitosas de cooperación público-privada y la necesidad de seguir avanzando en ese camino si se quiere progresar en la calidad, la sostenibilidad y la competitividad del sector turístico. Dichos objetivos deberán tener más relevancia en una Europa ampliada donde sin duda la actividad turística tendrá un papel importante.

2. Definición de los agentes y sectores del ámbito del turismo: sector público y sector privado

2.1 No es objeto directo de este Dictamen la perfecta definición y delimitación de los sectores públicos y privados, pero, a título indicativo y con el ánimo de centrar el análisis, se entiende que es preciso identificar de forma sencilla y con carácter meramente enunciativo ambos ámbitos con el fin de conocer su posición ante la cooperación en el sector turismo.

2.2 El sector público está constituido por los diversos niveles de administración local, regional, estatal e internacional, así como de órganos e instituciones que de forma mayoritaria son dependientes de ellos y que se financian o bien por tributos o por precios públicos. Se trata pues de un amplio abanico de instituciones: educativas, promocionales, incluso algunas con forma societaria privada o mixta, pero con competencias bien definidas, con normativas que regulan de forma bien precisa su actuar en la sociedad y en definitiva bajo el enfoque de la búsqueda del bien público. Cabe citar en este apartado la experiencia de empresas públicas que actúan en el mercado, como es el caso de Paradores en España y Pousadas en Portugal. El sector público presta generalmente unos servicios básicos sobre los que las empresas deberán desarrollarse.

2.2.1 Merecen citarse de forma especial las entidades responsables de la información y promoción turística por ser éste un ámbito de imprescindible cooperación en la definición de objetivos y en actuaciones comunes.

2.2.2 Para el sector público, las diversas formas de cooperación público-privada pueden aportar nuevas formas de financiación de actividades, en especial en promoción, en realización de infraestructuras, en mejoras de calidad y en infinidad de actuaciones.

2.3 Por su parte, el sector privado está constituido por las empresas, en su gran variedad de formas societarias, cooperativas o personales, pero también y de forma muy importante por los interlocutores sociales, sindicatos y asociaciones empresariales y de los ciudadanos como directamente interesados en el bien de la sociedad y como consumidores. Su interés y objetivos se mueven fundamentalmente en el ámbito de lo personal e individual pero sin olvidar que sus objetivos son también de ámbito social, en cuanto que su actividad redonda directa e indirectamente en el conjunto de la sociedad, y, de ahí, su responsabilidad ante la sociedad, tanto por sus acciones como por sus omisiones.

2.3.1 De esa gran variedad de *empresas* merece resaltarse la *clasificación* según su dimensión: grandes empresas, microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME), ya que el tamaño parece ser un factor relevante a la hora de establecer ámbitos de cooperación y son las PYME las que tienen con frecuencia una mayor voluntad de cooperación, tal vez porque precisen un mayor apoyo en la consecución de sus objetivos al ser más dependientes. También puede ser otro factor relevante el ámbito de su actuación, ya que las empresas locales o regionales están más dispuestas a cooperar que las grandes empresas multinacionales, que suelen ser más rígidas por la centralización y uniformidad de sus formas de gestión y tienen sus intereses más dispersos y distribuidos en diversos lugares o destinos turísticos.

2.3.2 En cuanto a los agentes económicos y sociales, se pueden distinguir según los grupos sociales que representan: empresarios o trabajadores. Es evidente la extraordinaria importancia que tienen sus asociaciones para la constitución de un partenariado público y privado, ya que, aún defendiendo intereses fundamentalmente privados, son intereses colectivos muy cercanos a los públicos y por ello más fáciles de coordinar. La profesionalidad de sus representantes puede y suele ser un factor clave de éxito en la constitución de un partenariado.

2.3.3 El sector social aporta un amplio abanico de asociaciones e instituciones privadas pero de ámbito variado, que, al igual que los representantes de los agentes económicos y sociales, tienen como objetivo la defensa de intereses privados y colectivos: asociaciones de consumidores, entidades ecologistas, asociaciones de vecinos. Suelen ser buenos colaboradores en los partenariados que se construyen en torno al sector turismo y, a veces, son capaces de aglutinar al resto de los

2.3.4 Aunque no son estrictamente el objeto de este Dictamen, se considera oportuno citar que son posibles y deseables otros tipos de posibles cooperaciones entre instituciones públicas de diversos niveles y por otra parte entre empresas de diversa naturaleza y titularidad, tanto en forma de integración vertical como horizontal.

3. Situación actual

3.1 El actual abanico de relaciones posibles entre los sectores público y privado presenta *cuatro posibles grandes escenarios* alternativos, que difícilmente se dan individualmente en estado puro, pero que marcan tendencias de actuación.

3.1.1 **Antagonismo.** Es el escenario basado en unas relaciones de enfrentamiento entre los sectores público y privado, que perciben o creen percibir al otro sector como opuesto u obstáculo a sus objetivos e intereses. Con frecuencia el sector privado percibe al sector público como fuente de distorsión de su objetivo de rentabilidad por la inadecuación de las infraestructuras necesarias para el correcto desarrollo de su actividad, por la escasez o mala calidad de los servicios públicos dirigidos a los turistas o empresas turísticas. En otras ocasiones, las empresas ven a las instituciones públicas únicamente como recaudadoras de impuestos, con creciente voracidad recaudatoria sobre un sector, el turístico, sujeto a fuerte competencia de precios, como fuentes de distorsión de la competencia ante impuestos diferentes entre países, regiones o localidades y solicitan la armonización de impuestos, como por ejemplo el IVA de los servicios turísticos. En definitiva, ven al sector público como algo a combatir y que no aporta sino merma de competitividad al sector.

3.1.1.1 En esta situación posible de antagonismo de las relaciones público-privadas, las instituciones públicas pueden ver en el sector privado turístico una fuente de problemas, obstáculos y distorsiones de sus objetivos públicos en los ámbitos del bienestar social, de la preservación y sostenibilidad de los recursos naturales, de la cohesión social y de la responsabilidad empresarial con las poblaciones locales.

3.1.1.2 Dadas estas relaciones, la tensión, los enfrentamientos internos o externos trascienden en mayor o menor grado a la sociedad a través de los medios de comunicación y se genera un clima de enfrentamiento y continuas acusaciones mutuas que no ayudan ni al sector privado ni al público a alcanzar sus objetivos.

3.1.1.3 Evidentemente, ese escenario no parece el más adecuado para lograr un desarrollo social, económico y medioambiental sostenible y competitivo del turismo, ni desde la óptica del consumidor y de la población local, ni desde la del empresario que trata de aprovechar la capacidad del turismo para generar y distribuir riqueza.

3.1.2 Coexistencia. En este escenario las entidades públicas y las empresas privadas se toleran mutuamente, trabajan de forma autónoma para conseguir sus respectivos objetivos, se respetan sus respectivas competencias, cumplen sus deberes legales y sociales y respetan los derechos del resto de los agentes turísticos. Es un escenario de mutua tolerancia, que aun representando un avance respecto al escenario anterior, es claramente insuficiente para desarrollar el turismo sostenible que entendemos es el adecuado para el siglo XXI. Es un escenario bastante frecuente en destinos en los que el turismo no es la actividad principal, sino que sirve para completar rentas obtenidas en otros sectores o bien en aquellos pueblos y ciudades con economías diversificadas, en las que el turismo sólo representa un porcentaje pequeño de la actividad económica local.

3.1.3 Coordinación. Este escenario se caracteriza por la existencia de una cierta coordinación de políticas, estrategias y acciones de los distintos agentes públicos y privados que actúan en el turismo, teniendo, cada uno de ellos, sus propios objetivos, pero entendiendo que la coherencia y mutua información de ambos sectores redundan en un mejor cumplimiento de los objetivos de cada uno y, por lo tanto, también en beneficio de la sociedad. El principal instrumento de este escenario es la información y comunicación, tanto de políticas como de acciones, entre los diversos integrantes del sector como agentes de actividad en el turismo. Esta comunicación se puede realizar a través de instrumentos participativos en forma de grupos de trabajo, foros, reuniones informativas, etc. Supone un nivel superior en la graduación de cooperación público-privada, y se considera que favorece la consecución del objetivo de sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo. Suele existir en situaciones o destinos típicamente turísticos en los que el turismo se desarrolla de forma adecuada, con agentes públicos y privados conscientes de la importancia del turismo para sus poblaciones.

3.1.4 Cooperación. Este escenario supone que, aun manteniendo cada agente público o privado sus propios objetivos, se asumen conjuntamente objetivos comunes tanto en el nivel de las actuaciones como de las estrategias o incluso de las políticas. Supone una concordancia de objetivos y una visión de la actividad turística muy evolucionada y no fácil de alcanzar. En todo momento supone aplicar criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, tanto a corto como medio y largo plazo. Entendemos que es el escenario de nivel superior y al que la nueva concepción del turismo sostenible debe tender si quiere asegurar su permanencia como industria generadora de beneficios en el ámbito económico, social y medioambiental.

3.1.4.1 Los instrumentos sobre los que puede asentarse esa cooperación pueden ser diversos: empresas mixtas, Patronatos, Fundaciones, instituciones mixtas, consejos, partenariados, etc., pero en todos ellos la puesta en común de experiencias, de saber hacer, de proyectos empresariales de inversión a largo plazo son elementos esenciales para conseguir la cooperación y la optimización de esfuerzos. Es importante señalar que esa cooperación tiene su máximo potencial a nivel local, donde confluyen de forma concreta y directa los intereses públicos y privados. Es en ese nivel local donde se puede generar el entorno adecuado para que el turismo sea el motor del desarrollo local, generador de empleo de calidad y socialmente sostenible.

3.1.4.2 Una de las actividades en las que frecuentemente se expresa este nivel de cooperación es en la creación de productos turísticos, de forma conjunta entre los sectores públicos y privados. Se dan casos de productos creados en forma cooperativa que alcanzan gran éxito.

3.2 Analizando la situación actual se puede detectar en la vida real que están presentes los cuatro escenarios descritos, unas veces en estado puro, pero normalmente combinándose los elementos y creándose situaciones intermedias y variadas. El presente Dictamen entiende que la situación de cooperación es un objetivo posible y deseable para el sector turístico de Europa y del mundo en cuanto que mejora los resultados de la competitividad y sostenibilidad de la industria turística. Asimismo, entiende que deben reconocerse y alentarse las buenas prácticas que, en Europa y en todo el mundo, están realizándose en el sector del turismo, unas a iniciativa del sector público y muchas otras fomentadas y creadas por el sector privado.

3.3 En general, podemos decir que, en aquellos destinos turísticos o actividades donde se plantea la cooperación público-privada como fundamento de una actuación de mejora de calidad, de planificación del desarrollo, de la respuesta a una situación de crisis y en múltiples casos similares, la eficacia y rentabilidad de las acciones se ve ampliamente aumentada y acrecentada por la competitividad del destino o actividad.

3.3.1 Por el contrario, las situaciones de enfrentamiento, descoordinación o simple ignorancia de la realidad que, a veces, voluntariamente o inconscientemente se producen, no hacen sino agravar los problemas, retrasar soluciones, disminuir la competitividad e impedir la rentabilidad.

3.3.2 Diversos estudios demuestran y ratifican que el turista percibe que la calidad de los servicios recibidos durante un viaje o unas vacaciones depende al 50 % de los servicios que prestan las entidades públicas y el otro 50 % depende de los servicios prestados por el sector privado, fundamentalmente empresas, a través de sus empleados. La medida de indicadores de calidad percibidos por los turistas y su ponderación en el resultado final de la percepción de la calidad del producto total así lo avalan, por ejemplo en diversos estudios realizados por el municipio de Calvià y otros en España, en el ámbito de los Planes de Excelencia Turística.

3.4 Es esperanzador apreciar que se da un continuo progreso en el tiempo hacia escenarios de cooperación con preferencia a los de antagonismo, posición que tal vez tuvo mayor presencia en los primeros años del nacimiento del turismo como industria, en momentos de fuerte crecimiento, sin límites en la ocupación de los mejores lugares de las costas o paisajes naturales. Eran tiempos en los que la búsqueda de la rentabilidad a corto plazo ocultaba otros condicionantes de sostenibilidad que tampoco el sector público supo tener presente, incorporar a su estrategia y cooperar con el sector privado en su desarrollo sostenible.

3.4.1 Podemos afirmar que la conciencia social acerca de los condicionantes y limitaciones del largo plazo, especialmente en el mantenimiento de los recursos naturales, ha ido aumentando y que las formas de hacer en el turismo son hoy mucho más coherentes con los objetivos comunes que en el pasado.

4. Objetivos de la cooperación público-privada hoy

4.1 En términos generales, podemos decir que los objetivos básicos de todo proceso de cooperación no pueden ser sino la potenciación e integración de los objetivos que cada uno de los agentes cooperadores tiene en su misión como unidad de acción, en sus estrategias y en su planificación de la actividad propia que fundamenta su presencia en la sociedad de hoy y del futuro. Cada agente debe aportar sus objetivos, tanto individuales como colectivos, e intentar integrarlos con el resto de los agentes.

4.2 Podemos distinguir diversos tipos de objetivos para la cooperación en el ámbito turístico.

4.2.1 **Sectoriales.** El sector y la industria turística es, como ya se ha manifestado de muy diversa forma y en repetidas ocasiones, un sector de importancia estratégica para la consecución de múltiples objetivos que están en el corazón de la razón misma de ser de la Unión Europea, de sus políticas, de su voluntad de hacer una Europa mejor para hoy y para el futuro de las generaciones venideras.

4.2.1.1 El desarrollo turístico, por su directa repercusión sobre las condiciones económicas, sociales y medioambientales del entorno en que se produce, puede y debe ser un instrumento privilegiado de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos; pero para asegurar el cumplimiento a largo plazo de ese potencial y hacerlo real, el turismo debe cumplir unos requisitos de sostenibilidad que todos los agentes intervinientes –instituciones públicas y privadas, empresas y usuarios– debemos respetar. La cooperación público-privada puede y debe tener como objetivo fundamental la pervivencia y competitividad del sector turístico en el largo plazo.

4.2.1.2 De forma especial cabe citar que la cooperación público-privada se ha revelado muy eficaz para atender situaciones de declive e incluso de crisis turística en aquellos destinos maduros que ven amenazada su continuidad como generadores de riqueza. La necesaria actuación conjunta de todos los agentes multiplica la eficacia y la visibilidad de las actuaciones acordadas.

4.2.1.3 Otro tanto se está percibiendo en situaciones de crisis como la del 11-S en Nueva York y la muy reciente de 11-M en Madrid, en las que las llamadas a la actuación conjunta de todos los agentes públicos y privados que actúan y tienen capacidad de decisión son evidentemente condición necesaria para paliar los efectos negativos sobre el turismo de estas tragedias.

4.2.1.4 Una de las áreas en que se puedan revelar eficaces las alianzas y la cooperación público-privada en el entorno sectorial es el sector del transporte en el que la irrupción de las compañías de vuelos de bajo coste, que han significado un abaratamiento general del coste del transporte. Las alianzas público-privadas deberán salvaguardar las condiciones de calidad de servicio, de empleo y de seguridad en este tipo de ofertas.

4.2.1.5 Si la formación de los profesionales que trabajan en un sector es un claro objetivo en toda actividad humana, en el caso del turismo ello es aún más evidente por tener el turismo

un claro e importante componente de relación humana. La cooperación público-privada en este campo es de gran importancia al tener ambos sectores interés en la mejora de la formación y profesionalización de los empleados.

4.2.2 **Sociales.** No se puede plantear objetivos para la cooperación público-privada si no se tienen en cuenta los objetivos sociales que toda actividad humana debe llevar en su interior. De forma concreta, el desarrollo local y la creación de puestos de trabajo está en la base de los objetivos del turismo y, en consecuencia, de la cooperación en el sector.

4.2.2.1 El hecho de ser el turismo una actividad económica fundamentalmente de servicios personales permite que cualquier nueva actividad turística genere nuevos puestos de trabajo; pero sólo es posible un turismo de calidad y sostenible bajo condiciones de empleos de calidad.

4.2.2.2 La mejora de la realidad social de las comunidades locales que reciben el turismo debe ser sin duda uno de los objetivos de una correcta cooperación entre los sectores público y privado. Las recientes y próximas modificaciones de la política agraria común suponen para varias regiones europeas un cambio al que deberán adaptarse y tal vez la promoción de granjas de vacaciones pueda ser un elemento de cambio de actividad que coordine el mantenimiento de la actividad tradicional con una nueva actividad, la turística, que puede aportar rentabilidad adicional. De igual forma conviene estudiar la promoción del turismo como buena forma de nueva actividad turística en aquellas zonas afectadas por reconversión de la industria, la minería o actividades similares. El Comité Económico y Social Europeo deberá elaborar un dictamen de iniciativa que aborde y desarrolle en concreto esa alternativa para las regiones afectadas.

4.2.2.3 La preservación del patrimonio cultural, arqueológico y arquitectónico es posiblemente uno de los objetivos de carácter social en que la cooperación público-privada puede manifestarse en su máxima expresión, tal y como han podido realizarse en el caso de la Red de Paradores de España y Pousadas en Portugal, cuyas intervenciones han significado la recuperación de numerosos monumentos puestos al servicio de la actividad turística creando una indudable riqueza en el entorno. Se conjuga así la permanencia de bienes de utilidad pública en manos públicas con el objetivo de su valorización y utilización. Otro tanto puede decirse de los espacios naturales, llamados a significar para numerosas pequeñas y medianas empresas una oportunidad de negocio. Pero esas actuaciones no necesariamente tienen que realizarse únicamente a través de empresas públicas; existen numerosos ejemplos de cuidadas recuperaciones y valorizaciones privadas de palacios y monumentos en general que han encontrado en el turismo su acomodo de rentabilidad; tal es el caso de la visita realizada en el ámbito de la audición en Sevilla. La incorporación de los nuevos países a Europa, países con un extraordinario patrimonio que deberá rehabilitarse, supone una nueva y rica posibilidad de compaginar la actividad turística y la preservación del Patrimonio y las diversas formas de cooperación público-privada tienen un muy importante papel que jugar en ese objetivo.

4.2.2.4 La cooperación público-privada en otros sectores también puede beneficiar a la actividad turística. Así, por ejemplo, y en relación al valor de la gastronomía como un elemento de riqueza y patrimonio cultural y turístico, el fomento de esta cooperación público-privada en la mejora de la evolución agroalimentaria de calidad y las denominaciones de origen tendrá en el futuro una repercusión en la oferta turística.

4.2.2.5 La aplicación generalizada del Código Ético del Turismo, aprobado hace unos años por la Organización Mundial del Turismo, puede ser un buen objetivo para el que la cooperación público-privada se manifieste necesaria.

4.2.3 **Económicos.** La evidencia de que el factor económico es esencial en el ámbito turístico es de aceptación general. Tal y como se ha indicado, la industria turística se ha revelado como un potente motor de generación de empleo y riqueza en prácticamente todo el mundo, pero de forma intensiva en Europa e, incluso aún más concentrada, en los países del ámbito mediterráneo. Los objetivos de sostenibilidad en lo referente a este factor implican necesidad de visión estratégica, y a largo plazo, no a corto ni medio, significa plantear los productos turísticos en términos de competitividad para hoy y para el futuro, con capacidad de generar beneficios a corto, medio y largo plazo y empleo estable y de calidad durante todo el año y en esos mismos plazos. Serán pues objetivos comunes de una correcta cooperación la búsqueda y mantenimiento de la competitividad y rentabilidad económica del sector turismo.

4.2.3.1 Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son otro campo dentro de los objetivos económicos del sector turismo en que la cooperación se hace necesaria, al precisarse una respuesta en este campo que conjugue los objetivos de los destinos turísticos, normalmente representados por el sector público, con los de la actividad económica de ventas de servicios turísticos, normalmente representados por las empresas. La información turística accesible a todos, incluso a las regiones periféricas, es un necesario instrumento para la competitividad del sector.

4.2.3.2 En el ámbito de los objetivos económicos de la cooperación hay que cuidar de que la intervención del sector público se ejerza evitando por una parte la competencia desleal y por otra en el sentido de homogeneizar situaciones de competitividad, por ejemplo de fiscalidad que propicien un mercado no transparente.

4.2.4 **Medioambientales.** El turismo es una industria, posiblemente la única, con la particularidad de que su producto básico es el «atractivo natural», integrado por un conjunto de elementos en los que la percepción de la naturaleza, de su variedad de entornos y paisajes, de su biodiversidad, en definitiva, de su respeto al medioambiente, desempeñan un papel esencial en la calidad y adecuación del producto que buscan los usuarios, los turistas. Es perfectamente posible y deseable que tanto los agentes públicos como los privados se planteen como objetivo de la cooperación el mantenimiento de esas condiciones que aseguren tanto la sostenibilidad de los recursos naturales como su utilización razonable y sostenible que aseguren su capacidad de generar beneficios.

4.2.4.1 La prevención medioambiental es uno de campos en que la cooperación público-privada puede manifestarse como

instrumento de actuación para el objetivo de la calidad medioambiental. Recientes sucesos como el desastre del Prestige han evidenciado no sólo la necesidad de la prevención medioambiental sino la necesidad de que se desarrolle tanto por el sector privado como por el público.

4.3 En definitiva, los posibles objetivos de una correcta cooperación público-privada no pueden ser sino los integrados en el concepto de sostenibilidad que abarca, por una parte, los tres temas de la economía, sociedad y naturaleza, y, por otra, los tres plazos de la visión, corto, medio y largo y, como elemento esencial e integrador, la participación de todos los agentes que intervienen en el sector turístico. Es la política y la acción del desarrollo sostenible la que está en la base de la cooperación.

5. Principios y criterios de cooperación

5.1 Son varios los *principios* que deben regir las relaciones de cooperación entre los sectores público y privado en el ámbito del sector turístico.

5.1.1 **Principio de competencia.** Es claro que, para establecer un sólido y duradero partenariado, los diversos agentes implicados deben poder actuar de forma autónoma en la consecución de sus propios objetivos, establecidos de mutuo acuerdo, y, para ello, deben tener competencia reconocida, ya sea en forma de atribución jurídica expresa, de delegación o simplemente de representación formal o informal.

5.1.2 **Principio de corresponsabilidad.** Los diversos agentes deben estar afectados o implicados, ya sea de forma directa ya de forma indirecta, en la situación sobre la que se plantea el partenariado.

5.1.3 **Principio de voluntariedad.** Sólo se obligan a algo los que quieren libremente participar de forma activa en un partenariado.

5.1.4 **Principio democrático.** Las reglas de toma de decisiones y de representación deben estar bien clarificadas y seguir los principios de la democracia participativa.

5.2 En cuanto a los *criterios* de actuación de los partenariados para su eficacia en la consecución de objetivos se pueden citar:

5.2.1 **Criterio de concreción de objetivos** que deben ser explícitos, concretos y, a ser posible, cuantificados económicamente, temporalizados y consensuados.

5.2.2 **Criterio de relevancia.** Los objetivos planteados deben ser importantes para todos los agentes intervinientes, ya sea de forma directa ya sea de forma indirecta.

5.2.3 **Criterio de control de resultados.** Es importante que los agentes perciban claramente los resultados de su participación en un partenariado, de no ser así se pierde el interés y se abandona.

5.2.4 **Criterio de correspondencia.** Es imprescindible correspondencia entre la magnitud de los desafíos y la implicación de los agentes cooperantes.

6. Instrumentos y fórmulas de asociación y cooperación

6.1 Enumerar instrumentos y fórmulas de asociación supone, en primer lugar, encontrar el ámbito espacial idóneo en el que la cooperación tiene sentido y ello supone que debe analizarse y definirse el ámbito en el que el reto se manifiesta, en el que la solución es posible, en que las competencias de todos los agentes concurren. El ámbito será, pues, local si el problema es únicamente local y si, en el entorno local, están las competencias para encontrar y aplicar las soluciones. De la misma manera para el ámbito regional o estatal.

6.2 Otra característica fundamental es el de la generalidad. Es importante que estén todos los agentes que puedan aportar algún elemento de solución, ya sea aportando instrumentos, ya sea con información, ya sea con la coordinación de actividades.

6.3 Las fórmulas concretas de *partenariado* pueden ser:

6.3.1 **De tipo no formal:** los agentes implicados se constituyen, como grupo no formalizado, en alianzas estratégicas, comisión de trabajo, foro o similar, pero sin relación jurídica alguna. Las decisiones se toman por mayoría pero no suelen ser vinculantes ni representan obligaciones para los integrantes, salvo las voluntariamente asumidas.

6.3.2 **De tipo formal:** ya sea en forma de Consorcios, Fundaciones, empresas públicas, empresas mixtas, asociaciones, etc. Se rigen por estatutos y éstos regulan las condiciones de los acuerdos y su ejecutividad.

6.3.3 Entre los agentes económicos y sociales, el sentido de la cooperación en la definición del marco de relaciones laborales estable y con derechos y el desarrollo de la negociación colectiva, aportan elementos de repercusión positiva en la competitividad, rentabilidad, estabilidad y eficacia social y económica del turismo. De igual manera que los procesos de diálogo social, entre agentes económicos y sociales con participación de las administraciones e instituciones públicas, cuando los temas a desarrollar requieren ese carácter tripartito.

7. El papel de las redes de agentes turísticos: de ciudades, de empresarios, de proyectos concretos

7.1 En un mundo globalizado como el nuestro, la actividad económica no puede realizarse sino con criterios de relación con el resto de los agentes, y ese mismo principio se aplica a las ciudades y en nuestro caso a los destinos y agentes que actúan en el sector turístico. Expertos en este tema indican que la nueva economía global se articulará territorialmente en torno a redes de ciudades, buscando actuar de forma coordinada. Si bien en una primera fase los destinos turísticos actúan bajo estrategias competitivas para la captación de financiación, para el aumento de ventas, para ser elementos esenciales en la información que fluye por el mundo, en definitiva para ser mejores, más competitivos y con mayor crecimiento, en una fase posterior se percibe la necesidad de establecer relaciones de complementariedad con otros destinos para la promoción conjunta, para la actuación ante los gobiernos nacionales y/o organismos internacionales.

7.2 Cada vez más se percibe como necesario el intercambio de experiencias entre destinos turísticos mundiales para colaborar en los objetivos comunes de sostenibilidad y competitividad y ello supone un conjunto de aspectos positivos entre los

cuales la posibilidad de eliminación de errores estratégicos o la incorporación de los mejores instrumentos de gestión sostenible son posiblemente unos de sus mejores efectos. Las redes aparecen como instrumentos complementarios y alternativos a las formas organizadas de representación de ciudades, empresas o instituciones. Las tecnologías de la comunicación e información son un potenciador de las redes al permitir una relación no formal, instantánea y valiosa entre los componentes de las redes.

7.3 No siempre la constitución de redes está ausente de problemas y aspectos negativos: se producen a veces conflictos de intereses que dificultan la cooperación, y también en ocasiones los miembros más fuertes de la red son los que obtienen mayores beneficios.

7.4 En cuanto a los empresarios, al igual que para las ciudades, la formación de redes es un potente instrumento de información y de intercambio en aras de la mejora de la competitividad de las empresas y de su mayor presencia ante las instituciones públicas.

7.5 Diversos proyectos turísticos concretos se articulan en forma de redes. Baste citar el programa Urbal de la Unión Europea que tiene por objetivo la constitución de redes de ciudades para trabajar en múltiples aspectos de la economía, sociedad y la urbanización, aspectos que en algún caso se enfocan en el intercambio de experiencias turísticas de sostenibilidad.

8. Experiencias exitosas de cooperación público-privada en el ámbito del turismo europeo

8.1 Durante la audición pública realizada en Sevilla el 15 de abril de 2004 se analizaron diversas experiencias exitosas de cooperación público-privada entre las que merece citarse las siguientes:

8.1.1 **Turismo de Barcelona:** La experiencia se basa en la constitución en el año 1993 de la empresa Turisme de Barcelona por parte de la Cámara de Comercio de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona y la Fundación Barcelona Promoció con el objetivo de impulsar la promoción de la ciudad de Barcelona en el ámbito turístico. Durante los diez años transcurridos desde entonces Turisme de Barcelona ha reforzado la imagen y la realidad turística de la ciudad. Esa evolución positiva se manifiesta en la evolución de la oferta y de la demanda, en la mejora de la ocupación hotelera y de otros indicadores, pero tal vez el aspecto más relevante sea el hecho de que la contribución de las aportaciones presupuestarias institucionales haya pasado en estos diez años de un 70 % del total presupuesto a un 20 %, siendo el resto de ingresos generados internamente por la propia actividad de Turisme de Barcelona en el mercado de la intermediación turística del mercado de habitaciones. Merece especial atención la creación de diversos productos turísticos exitosos como Barcelona Bus Turistic, Barcelona Card, Barcelona Pass y otros similares y los Programas como el Barcelona Convention Bureau, el Barcelona Shopping Line y otros. Sin duda, el éxito de la experiencia se basa en el estrecho entorno cooperativo y clarividente entre la industria turística y las Instituciones Públicas que se unen bajo alianza para la mejora de la realidad turística de Barcelona.

8.1.2 ICTE Instituto para la Calidad Turística Española:

La experiencia supone en este caso la creación, a principios de la década de los noventa, de diversos instrumentos activos en la búsqueda de la calidad, para culminar en el año 2000 en la creación del **Instituto para la Calidad Turística Española** ante la evidencia de la amenaza que para el liderazgo de la industria turística española suponían los destinos turísticos emergentes en el Mediterráneo, Caribe y otros. Se optó por una clara estrategia de calidad integral y bajo la premisa de la necesidad de integrar el conjunto de los actores que intervienen en la actividad turística. En todas sus actuaciones se integran las empresas vinculadas al subsector: hoteles, restaurantes, agencias de viaje, transportes, turismo rural, golf, balnearios, municipios y provincias. La situación actual está caracterizada por la participación en el Sistema Integral de Calidad Turística Española en destinos de más de 250 asociaciones empresariales, de la administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y ayuntamientos, de más de 3 000 empresas turísticas recibiendo asistencia técnica y de 463 empresas y entidades certificadas en Calidad Turística. Al igual que en el caso de Barcelona, el ICTE supone un modelo exitoso de actuación cooperativa público-privada en la búsqueda de ese elemento esencial a la actividad turística como es la calidad integral.

8.1.3 Otras experiencias presentadas en la audición de Sevilla: El modelo de cooperación público-privada de Andalucía, que se extiende ya desde hace dos décadas y que se ha traducido en la firma de cinco Acuerdos de Concertación que se extiende al conjunto de sectores productivos y entre ellos al turismo. El modelo supone la participación entre la Administración Pública de la Autonomía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y las Centrales Sindicales mayoritarias andaluzas, Unión General de Trabajadores (U.G.T.) y Comisiones Obreras (C.C.OO.) y ha generado un clima de confianza y estabilidad necesarios para la actividad turística.

8.2 Como ejemplo de política local, el CESE valora positivamente que, en el marco de su audición de Sevilla sobre Cooperación entre los sectores público y privado, el Alcalde de esta ciudad reafirmase un llamamiento a los agentes económicos y sociales y al sector turístico en general, para elaborar un Pacto, que conlleve la plena implicación de todos los protagonistas en el diseño, elaboración, planificación, ejecución y evaluación de la Política Turística en su ámbito. Esta iniciativa puede ser una referencia, junto a otras ya en marcha, para las grandes ciudades y localidades de cualquier dimensión para alentar la cooperación en el ámbito local.

8.3 Asimismo, se han registrado varias experiencias positivas de cooperación en el ámbito del turismo social para favorecer el acceso del mayor número de personas a las vacaciones y el turismo. Es el caso del «cheque de vacaciones» gestionado en Francia por la Agencia Nacional de los Cheques de Vacaciones (ANCV) y en Hungría por la Sociedad Nacional del Ocio. También es el caso de los programas de turismo dirigidos a personas mayores del «Instituto Nacional para o Aproveitamento do Tempo Livre dos Trabalhadores» (INATEL) de Portugal, y del Programa Turismo tercera edad del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de España, del fomento de centros de alojamiento para jóvenes en Bruselas,

con el apoyo de la Comisión Comunitaria Francesa (COCOF), y de programas públicos para la formación y la ayuda a la renovación de centros de vacaciones afiliados a asociaciones como el «Centro Turístico Giovanile» (CTG) en Italia.

8.4 Sin duda existen en toda Europa y en el mundo otras numerosas experiencias exitosas de cooperación público-privada. Cabe citar entre ellas las recogidas en la valiosa contribución de la publicación de la Organización Mundial del Turismo, conjuntamente con la Comisión Canadiense del Turismo, de la publicación: «Cooperación y partenariado en Turismo: una perspectiva mundial» editada en 2003. En dicha publicación se aportan 18 casos exitosos de cooperación en el turismo a nivel mundial que merecen tenerse en cuenta por su relevancia en la demostración de buenas prácticas.

9. Por un impulso de la cooperación desde el ámbito europeo

9.1 La Europa ampliada presenta un entorno muy dinámico en todos los ámbitos y, en especial, en el turístico, en el que se dan múltiples cambios, tanto en la estructura de la oferta como de la demanda. La cumbre de Lisboa asumió para los próximos años el reto estratégico de ser la economía más competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento, y capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Para la consecución de ese ambicioso objetivo, se percibe como necesaria una amplia cooperación, tanto a nivel institucional como a nivel de los sectores público y privado, que sea capaz de asumir de forma consensuada ese reto. El turismo se ha mostrado en el pasado como una industria generadora de empleo y bienestar y debe seguir siéndolo en el futuro para la Europa de los 25 y de la futura ampliación. Como un escenario concreto para el desarrollo del principio de cooperación en el ámbito europeo, el CESE sugiere a la Comisión que analice la posibilidad de constituir un **Consejo Consultivo Europeo de Turismo**.

9.2 Dicho Consejo podría contemplar, en su composición, la presencia de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones), Consejo Europeo de la Juventud, representantes de los Estados miembros, representantes de organizaciones patronales y sindicales de manera paritaria, así como de organizaciones representativas europeas de consumidores, medioambientalistas, de personas con discapacidad, de turismo social, universidades y expertos de reconocido prestigio.

9.3 El propuesto Consejo Consultivo Europeo de Turismo podría recibir y analizar los datos sobre la evolución y perspectivas turísticas, proponer líneas de apoyo y colaboración con la acción de la Comisión, facilitar una referencia de cooperación a desarrollar por los distintos agentes del sector en otros ámbitos turísticos de la Unión y planificar la convocatoria y seguimiento de los acuerdos del Foro Europeo del Turismo.

9.4 De ser considerada adecuada esta propuesta por la Comisión, el CESE se muestra plenamente dispuesto a colaborar en su puesta en marcha, de manera que pueda estar constituido y plenamente en vigor en el Foro Europeo del Turismo 2005.

10. Consideraciones finales

10.1 Vivimos en un mundo globalizado y a la vez especializado que nos obliga a repensar continuamente los modelos vigentes de nuestras actividades económicas, sociales, de articulación del territorio y construcción de las ciudades. La actividad turística no escapa a esa necesidad y plantea a todos los agentes intervinientes numerosos retos de calidad, sostenibilidad y competitividad.

10.2 Entendemos que sólo mediante una actitud fundamentalmente cooperativa entre los diversos agentes públicos y privados se podrán cumplir los difíciles retos planteados en toda la actividad humana pero más especialmente en el turismo por su carácter estratégico, su esencial configuración de prestación de servicio humano y su esencia de intercambio cultural.

10.3 La cooperación público-privada está siendo cada día más un elemento imprescindible y presente de actuación positiva en el turismo. Hay que alentar y favorecer de muy diversas formas ese progreso que se entiende sólo puede colaborar en la consecución de objetivos del sector. Corresponde a todos los agentes incorporar ese talante en su forma de actuación ante las importantes transformaciones de este mundo que nos ha tocado vivir.

10.4 El CESE sigue valorando positivamente la iniciativa de la Comisión Europea de mantener la celebración anual del Foro Europeo del Turismo, como escenario a partir del cual, desde el ámbito europeo, con la participación de los agentes del sector, especialmente económicos y sociales, administraciones e insti-

tuciones, se puedan definir líneas y criterios de cooperación que puedan articularse con iniciativas de ésta índole en los estados, regiones y localidades, y entre sectores y ámbitos territoriales entre sí, en la Unión Europea.

10.5 Por parte del CESE se quiere contribuir a esta cooperación en el sector turístico, alentando el encuentro, el diálogo y el acuerdo con los representantes del turismo, especialmente agentes económicos y sociales, administraciones de los estados, regiones y locales, así como entidades y asociaciones implicadas en un turismo sostenible: consumidores, medioambientalistas, economía social, discapacitados. De igual manera, mantendremos nuestra cooperación con la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS). El CESE, por ello, reitera su ofrecimiento como punto de encuentro de quienes conciben la actividad turística como un derecho de la persona, que tiene que ser considerado, además de en sus aspectos de industria y actividad económica, como un factor de realización personal y humana, y de comprensión, acercamiento y paz entre las gentes y los pueblos.

10.6 El CESE respaldará anualmente, con una declaración, el Día Mundial del Turismo establecido por la OMT (Organización Mundial de Turismo). En esta ocasión es el presente dictamen, considerado como «Declaración de Sevilla sobre Política Turística y la Cooperación entre los sectores público y privado», la aportación del CESE a esta celebración y su contribución al Foro Europeo de Turismo 2004 en Budapest.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que concierne a su aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo»

(COM(2004) 162 final – 2004/0053 (COD))

(2005/C 74/03)

El 30 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2004 (ponente: **Sr. RANOCCHIARI**).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. Cada año se comercializan en Europa unos 16 millones de turismos y vehículos industriales ligeros nuevos, a la vez que más de 9 millones de vehículos alcanzan el final de su vida útil, generando con ello más de 8 millones de toneladas de residuos.

1.2. En el pasado, la gestión de este considerable volumen de residuos se abordó de manera dispar en los distintos países europeos, que con frecuencia no prestaban suficiente atención a la valorización o al reciclado de los materiales.

1.3. Sin embargo, desde principios de los años noventa, y gracias a la contribución de las organizaciones ecologistas, todos los Estados miembros han venido tomando medidas – tanto por vía de acuerdos voluntarios como de medidas legislativas– relativas al tratamiento de los vehículos al final de su vida útil, medidas que han tenido un impacto sin duda positivo en el medio ambiente.

1.4. Por último, con el fin de armonizar las distintas normativas nacionales destinadas a evitar toda distorsión de la competencia, y también –y aún más importante– reducir el impacto de estos vehículos en el medio ambiente, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2000/53/CE de 18 de septiembre de 2000 ⁽¹⁾ que define, además de las normas para la homologación y el tratamiento de los vehículos al final de su vida útil, los objetivos que los Estados miembros deben alcanzar en términos de reutilización y reciclado de los residuos. Más concretamente, dicha Directiva define los siguientes objetivos:

- a) a más tardar el 1 de enero de 2006, en el caso de todos los vehículos al final de su vida útil, el porcentaje de reutilización y valorización se elevará a un mínimo del 85 % del peso medio por vehículo y año; en el mismo plazo, el porcentaje de reutilización y reciclado se elevará a un mínimo del 80 % del peso medio por vehículo y año;
- b) a más tardar el 1 de enero de 2015, el porcentaje de reutilización y valorización se elevarán a un mínimo del 95 % y el de reutilización y reciclado a un mínimo del 85 % en peso medio por vehículo y al año.

1.5. Hay que tener en cuenta que la Directiva 2000/53/CE – conocida en la jerga comunitaria como Directiva «End of Life Vehicles» (Directiva sobre los vehículos al final de su vida útil)– se aprobó tras intensos debates y fue objeto de críticas, no siempre equivocadas, que el CESE mencionaba en su dictamen al respecto ⁽²⁾. Es preciso sin embargo reconocer que dicha Directiva –aunque de difícil aplicación– ha dado un fuerte impulso a un proceso positivo que, como se indica más arriba, estaba ya en curso en los Estados miembros, con frecuencia de acuerdo con las empresas del sector automóvil y las empresas del sector del desmontaje.

2. Propuesta de la Comisión Europea

2.1. La propuesta que el CESE debe ahora examinar y que se conoce ya –también en la jerga comunitaria– con el nombre de Directiva «Triple R», se ha tenido que elaborar en respuesta a la Directiva «End of Life Vehicles», que en su artículo 7(4) preveía la introducción de disposiciones relativas a la homologación para la reutilización, el reciclado y la valorización de los vehículos al final de su vida útil.

2.2. La propuesta de Directiva ahora en estudio prevé que, para satisfacer las exigencias comunitarias en materia de homologación, los vehículos de las categorías M1 y N1 sean proyectados de modo que respeten los porcentajes de reutilización, reciclado y valorización definidos en la Directiva «End of Life Vehicles».

2.3. Cuando la Directiva «Triple R» se apruebe, las disposiciones que contiene pasarán a formar parte del sistema de homologación comunitario, modificando la Directiva 70/156/CEE ⁽³⁾ que constituye la base del sistema.

2.4. La homologación comunitaria de un vehículo no se produce hasta que las autoridades de homologación confirman que el vehículo en cuestión satisface las exigencias del conjunto de las directivas mencionadas en el anexo de la Directiva 70/156/CEE. Una vez aprobada, la Directiva «Triple R» formará parte de ese conjunto de Directivas y no podrán extenderse homologaciones a ningún vehículo que no sea conforme a las disposiciones en ella definidas.

⁽¹⁾ DO L 269 de 21.10.2000.

⁽²⁾ DO C 129 de 27.4.1998, p. 44.

⁽³⁾ DO L 42 de 23.2.1970.

2.5. La propuesta define el procedimiento que el fabricante debe seguir para que las autoridades competentes homologuen el vehículo en cuestión. El procedimiento, en su totalidad, tiene por objeto demostrar que dicho vehículo ha sido concebido y construido en el respeto a los límites máximos potenciales de reciclado y valorización establecidos en la propuesta.

2.6. Con el fin de alcanzar este objetivo, el fabricante deberá calcular los porcentajes de reciclado, mediante una evaluación preliminar con ayuda de una hoja de cálculo estándar, que serán validados por la autoridad homologadora. Simultáneamente, el fabricante deberá indicar a las autoridades competentes la estrategia que recomienda para la reutilización y el reciclado del tipo de vehículo en cuestión, mediante la elaboración de un manual de montaje ya previsto en la Directiva «*End of life vehicles*».

2.7. Dada la complejidad de los vehículos, que pueden estar compuestos de más de 10 000 componentes, no es posible proceder a un control detallado del conjunto de los cálculos y vehículos. Por lo tanto, y sólo a efectos de homologación por tipo, se prevé que los cálculos detallados se limiten a uno o más vehículos –los llamados de referencia– elegidos entre las versiones de un tipo que se consideren más avanzadas en términos de reutilización, reciclado y valorización.

2.8. Por otra parte, la propuesta prohíbe la reutilización de componentes que podrían implicar un riesgo para la salud o el medio ambiente. Se ha elaborado una lista de componentes cuya reutilización no se autoriza en la construcción de nuevos vehículos.

2.9. Por último, se excluyen del ámbito de aplicación de la propuesta los vehículos de uso especial (ambulancias, autocaravanas, etc.), los vehículos producidos en «pequeñas series» (hasta 500 vehículos al año por Estado miembro) y los vehículos industriales ligeros construidos en varias fases, para los cuales el fabricante no puede saber, en la fase de concepción, qué tipo de carrocería se añadirá al bastidor.

3. Observaciones generales

3.1. Conviene reconocer una vez más la voluntad decidida de la Comisión de apoyar un proceso de mejora constante de la gestión de los residuos, objetivo totalmente aceptable por cuanto tiene por objeto reducir en la medida de lo posible la eliminación final de los residuos, transformando un problema en ventaja medioambiental, o incluso económica, gracias a un proceso de reutilización, reciclado y valorización.

3.2. Conviene también reconocer el papel decisivo desempeñado por la industria del automóvil, que ha hecho posible la realización de los objetivos enunciados, para lo que ha efectuado durante años inversiones en estudios e investigaciones que han conducido a la concepción de vehículos que dan preferencia a la posibilidad de reciclado, sin por ello renunciar a otras prioridades que hubieran podido resultar perjudicadas.

3.3. La combinación «virtuosa» resultante de las iniciativas de la Comisión, los compromisos asumidos por los fabricantes y las legislaciones adoptadas por buen número de gobiernos, han permitido acercarse considerablemente a los objetivos definidos en la Directiva «*End of Life Vehicles*», como confirma el informe recientemente publicado por la ACEA, que describe el estado actual de la aplicación de dicha Directiva en los quince Estados miembros y Noruega.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera técnicamente correcta y no cuestiona la opción de la Comisión de proceder a la aplicación de las disposiciones del artículo 7(4) de la Directiva «*End of Life Vehicles*» a través de la redacción de una Directiva ad hoc como la que se examina, en vez de utilizar otras vías también aceptables.

4.2. No obstante, por lo que se refiere a las modalidades propuestas, la opción de la Comisión plantea algunos problemas tanto para los fabricantes (en términos de aumento de los costes) como para los servicios técnicos y las autoridades de homologación, que corren el riesgo de no poder hacer frente a la enorme cantidad de datos que se indican en el anexo II de la propuesta, algunos de los cuales ni siquiera son pertinentes (por ejemplo, número y disposición de los cilindros, cilindrada, etc.)

4.3. Para limitar estos problemas, parece oportuno realizar algunas modificaciones que en opinión del CESE aumentarían la eficacia del proceso, sin por ello desnaturalizar o disminuir el espíritu y los objetivos de la propuesta. En particular, sería necesario revisar los siguientes artículos:

Artículo 5(4): El vehículo de referencia que se someterá a las pruebas de homologación se define como la versión del vehículo que, en opinión de la autoridad competente en materia de homologación, sea la más problemática por lo que respecta a su aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización. Si se toman en consideración todos los equipamientos generalmente presentes sobre un mismo tipo de vehículo, la definición de vehículo de referencia no es siempre fácil. Con el fin de evitar malentendidos entre las partes y pérdidas de un tiempo valioso, sería deseable indicar explícitamente que dicho vehículo de referencia será elegido, *de común acuerdo entre el fabricante y la autoridad competente*, como el más problemático por lo que respecta a la aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización.

Artículo 5(3): En su introducción, la propuesta de Directiva prevé en el apartado 6.2.2 el control físico de los prototipos de vehículos que deben homologarse, con el fin de comprobar las declaraciones del fabricante y sus proveedores relativas a los marcados, la naturaleza de los materiales, las masas de los componentes, etc. En el artículo 5(3) se prevé en particular el control físico del mercado de los componentes fabricados en polímeros o elastómeros. Sin embargo, en la práctica los controles se efectúan sobre prototipos en los que los materiales no se señalan, por tratarse de la «fase previa». Una aplicación a la carta de la norma implicaría la necesidad de construir prototipos específicos destinados exclusivamente a la inspección, cuyo coste se añadirían a los costes ya de por sí elevados que ocasiona el cumplimiento de las otras disposiciones de la Directiva. Una solución consistiría en *modificar el artículo 5(3) a fin de que el organismo competente compruebe que el fabricante se compromete a respetar las exigencias relativas al marcado de los componentes de polímeros y elastómeros producidos en serie. Los controles físicos podrán seguir efectuándose antes de la puesta de los vehículos en el mercado, utilizando para ello los vehículos construidos durante el proceso de homologación y utilizados para distintas pruebas (frenos, ruido, seguridad, etc.), o, mejor aún, los vehículos utilizados para las operaciones de control de la producción.*

Artículo 10(3): Este artículo prevé que las disposiciones sean aplicables 36 meses después de la entrada en vigor de la Directiva, tanto por lo que se refiere a los certificados de conformidad de los nuevos vehículos (nuevos tipos) como a la matriculación de nuevos vehículos (toda la producción). Este calendario parece muy distante de lo que está previsto generalmente para disposiciones similares. En efecto, para los vehículos recientemente matriculados, los plazos se prorrogan de dos a tres años con relación a los plazos previstos para los vehículos recientemente puestos en servicio, con el fin de permitir a los fabricantes adaptar los vehículos ya en producción a las nuevas exigencias. Una única fecha de aplicación implicaría una serie de dificultades para los fabricantes, tanto por lo que se refiere a la adaptación del producto como en términos de tiempo y disponibilidad para la homologación de todos los modelos de turismos. Sin olvidar que, además del fabricante, el proceso de homologación se refiere a los servicios técnicos así como a los organismos de homologación, que podrían también tener dificultades para dar curso a la homologación de un gran número de vehículos en un plazo de tiempo reducido. Por consiguiente, y sin por ello respaldar la tesis de los que desean que los vehículos que estén ya en producción queden excluidos de la Directiva sometida a examen, *el CESE juzga conveniente modificar el artículo 10(3) y prever un plazo de 60 meses a partir de la entrada en vigor de la Directiva (en vez de los 36 meses previstos) para la aplicación de las nuevas disposiciones para los vehículos de nueva matriculación.*

Anexo I(9): En este punto se prevé que a efectos de comprobación de los materiales y masas de los componentes, el fabricante ponga a disposición de las autoridades de homologación una serie de vehículos representativos, para cada tipo de carrocería y componente destinados a estos vehículos. Esta exigencia provoca también costes considerables tanto para el fabricante como para la autoridad competente en materia de homologación, sin por ello ser indispensable para una realización correcta del proceso de homologación. Por ejemplo, parece inútil probar todos los tipos de carrocería (tres puertas, cinco puertas, turismos familiares, etc.); sería más simple, en este caso concreto, tener en cuenta la versión del vehículo dado que se considere más problemática en términos de posibilidades de reciclado.

5. Conclusiones

5.1 El CESE se congratula por los trabajos que ha desarrollado la Comisión Europea a lo largo de estos años, que han permitido garantizar una gestión correcta e inteligente de los desechos derivados del desmontaje de vehículos de motor.

5.2 En particular, la Directiva 2000/53 («End of Life Vehicles») ha conseguido armonizar finalmente a escala europea las normas vigentes en los Estados miembros relativas a la recogida y tratamiento de vehículos en su etapa final. La misma Directiva establece además los objetivos mínimos de reutilización y recuperación de los desechos y los calendarios respectivos.

5.3 Con esta ocasión, el CESE recomienda a los estados miembros que mantengan una alta atención y un alto estricto control también de la correcta gestión de las partes y recambios desechados de los vehículos que siguen en circulación (baterías, neumáticos, etc.), que son también fuentes potenciales de contaminación medioambiental.

5.4 En lo relativo a la propuesta en cuestión, el CESE comparte plenamente sus planteamientos, por cuanto establece que los vehículos, a fin de obtener la homologación comunitaria, deberán estar proyectados de modo que puedan cumplir el porcentaje establecido de reutilización y recuperación ya previsto en la Directiva «End of Life Vehicles».

5.5 Lo que suscita sobre todo la perplejidad del CESE es el instrumento escogido, es decir la decisión de adoptar una nueva Directiva, por cuanto el mismo resultado podría verse conseguido más simple y rápidamente de otro modo. Hubiera bastado, de hecho, con insertar en el anexo 10 de la Directiva 70/156/CEE ya indicada como sistema de homologación, una «evaluación de la capacidad de los fabricantes» análoga a la prevista para los constructores de producir vehículos iguales a los homologados.

5.6 Por otra parte, y como se indica más arriba, la opción de la Comisión de proceder por medio de una Directiva es técnicamente correcta y en este punto no puede cuestionarse, si bien no va en la dirección de la simplificación de la normativa europea, invocada cada vez más a menudo y por más partes.

5.7 Por estos motivos, el CESE espera que la Comisión Europea tome en consideración las modificaciones que sugiere en relación con la propuesta de Directiva. Dichas modificaciones, que no cambian el espíritu ni el alcance de la propuesta misma, tienen sin embargo la ventaja de hacer todo el proceso menos complejo y oneroso para los constructores, los servicios técnicos, las autoridades de homologación y, por último y no menos importante, para los consumidores, sobre los que siempre acaba por repercutir todo aumento de los tiempos o los costes derivados de una reglamentación más compleja de lo necesario.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas»

(COM(2004) 171 final – 2004/0066 (COD))

(2005/C 74/04)

El 26 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

En su 411º Pleno (sesión del 15 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 3 votos en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El documento de la Comisión se articula en dos partes: una **Comunicación** relativa a la extensión hasta el 30 de junio de 2007 de los criterios específicos de compatibilidad para las ayudas a la producción cinematográfica y televisiva, con vigencia hasta junio de 2004, y una **Recomendación** relativa al patrimonio cinematográfico y a la competitividad de las actividades industriales conexas.

1.2 La Recomendación se centra en todos los aspectos del patrimonio cinematográfico (recogida, catalogación, creación de bancos de datos, conservación, restauración, utilización con fines pedagógicos, académicos, culturales y de investigación, y cooperación entre los entes responsables a escala europea) y considera que el depósito legal de las obras cinematográficas es el instrumento que permite conservar y salvaguardar el patrimonio audiovisual europeo. Se pide el dictamen del Comité sobre este documento.

1.3 El dictamen que se le solicita al Comité se refiere únicamente a la Recomendación. En cuanto a la Comunicación, el CESE se congratula por el enfoque dado por la Comisión, que se manifiesta «dispuesta a considerar, como muy tarde en el momento de la próxima revisión de la Comunicación, la posibilidad de que se concedan cantidades mayores, siempre que los sistemas de ayudas cumplan las condiciones de la legalidad general en el marco del Tratado y, en particular, que, en dicho sector, se reduzcan los obstáculos a la libre circulación de trabajadores, bienes y servicios en la CE». El CESE se reserva la posibilidad de analizar los resultados del estudio sobre los efectos de los actuales sistemas de ayudas estatales en este sector, con el fin de evaluar el impacto tanto económico como cultural, y con ello verificar si los actuales mecanismos son eficaces o si es necesario utilizar otros mecanismos e instrumentos diferentes.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE comparte la afirmación de que deben mejorarse las condiciones necesarias para la competitividad de las actividades industriales relacionadas con el patrimonio cinematográ-

fico, especialmente en lo que se refiere a un mejor uso de los progresos tecnológicos, como por ejemplo la digitalización, de donde se deriva la utilización como fundamento jurídico del artículo 157 del Tratado CE.

2.1.1 El CESE aprueba que se haya optado por una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo por cuanto permite alcanzar los objetivos de una eficaz cooperación entre los Estados miembros y ampliar el debate político en un tema de tan alto relieve cultural.

2.1.2 El CESE insta también a la Comisión a que efectúe un análisis exhaustivo de las informaciones que se soliciten a los Estados miembros cada dos años sobre las medidas que hayan tomado como respuesta a la Recomendación, y que evalúe todas las medidas oportunas, incluso jurídicas, para conseguir la cooperación y la coordinación necesarias, con el fin de llevar a cabo una tutela eficaz del patrimonio audiovisual y de su valorización económica.

2.2 El CESE está de acuerdo con el principio de que la transferencia del proceso de las obras cinematográficas a los entes competentes para su archivo no implique la transferencia de los derechos de autor conexas. Además, los Estados miembros podrán establecer, en el sentido de la Directiva 2001/29/CE⁽¹⁾, una excepción o limitación en lo relativo a los actos específicos de reproducción efectuados por bibliotecas o archivos accesibles al público que no tengan por objeto obtener ventajas económicas o comerciales, directas o indirectas. El CESE sostiene también la recomendación de permitir la reproducción de obras cinematográficas depositadas a efectos de restauración de las mismas (punto 9 de la Recomendación).

2.3 Es conveniente que se aborde y se dé respuesta con urgencia a la problemática jurídica ligada a los derechos de autor y a los actos específicos de reproducción realizados por bibliotecas o archivos de libre acceso público, así como a las reproducciones destinadas a la restauración. El CESE sugiere que se dote de un mandato explícito a un grupo de alto nivel, surgido eventualmente de la red de expertos nacionales ya consultados.

⁽¹⁾ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de mayo de 2001 relativa a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (DO L 167, del 22.6.2001).

2.4 El CESE desea que se reduzca el período durante el cual debe realizarse el depósito, tras la puesta a disposición del público, y que se prevean mecanismos que faciliten también el depósito de obras cinematográficas y audiovisuales que constituyen el patrimonio audiovisual nacional, estableciendo para ello previamente la obligación del depósito en el sentido de la Recomendación en cuestión.

2.5 El CESE considera que las obras cinematográficas y audiovisuales constituyen un producto industrial y a la vez cultural que debe ser protegido como patrimonio común europeo y promovido como factor de pluralismo y valorizado en el plano económico. Desde este punto de vista, resulta deseable que determinados tipos de producciones televisivas de los emisores activos a escala nacional se sometan también a depósito obligatorio, y no voluntario, por cuanto se trata de expresiones de una cultura con un desarrollo dinámico, mucho más relacionada con la actualidad sociocultural que una obra cinematográfica. Aun siendo consciente de que los emisores no se han manifestado a favor de dicho depósito obligatorio, el CESE invita a la Comisión a profundizar en este aspecto mediante estudios sectoriales, a fin de evaluar si al menos los programas televisivos más relevantes desde el punto de vista sociocultural no deberían someterse a depósito obligatorio como patrimonio cultural audiovisual.

2.6 El CESE está de acuerdo con la afirmación de que la industria cinematográfica tiene un gran potencial de creación de puestos de trabajo, entre otros en el ámbito de la protección del patrimonio cinematográfico, pero considera que esta apreciación es también válida, con mayor razón, para el sector audiovisual en sentido amplio, teniendo en cuenta la pluralidad de soportes y medios de transmisión y la potencialidad que ofrece la técnica digital. Por consiguiente, el CESE desea que se amplíe toda forma de apoyo al conjunto de las obras audiovisuales, dirigida principalmente a la competitividad del sector en sus varios segmentos, y que las perspectivas de formación no se limiten preferentemente al sector cinematográfico o se concentren en éste, sino que contemplen el sector audiovisual en su acepción más amplia.

2.7 El CESE está de acuerdo con la necesidad de establecer un sistema de depósito voluntario de materiales accesorios y publicitarios, materiales constituidos por imágenes en movimiento y obras cinematográficas del pasado, por cuanto constituyen una componente importante del patrimonio audiovisual europeo. Asimismo, destaca la necesidad de establecer incentivos idóneos para esta recogida, y de dotar a las instituciones responsables de fondos adecuados para poder conseguir en un tiempo racionalmente breve un testimonio sistemático de la riqueza de identidades culturales y de las variedades de los pueblos de Europa.

3. Conclusiones

3.1 A fin de alcanzar los objetivos principales enunciados, el CESE considera fundamental que la Comisión ejerza de inmediato una función proactiva con arreglo a las intenciones expresadas en el documento en cuestión, y en particular que:

- defina los procedimientos de depósito que puedan permitir a los sistemas nacionales su interconexión e interoperatividad, promoviendo normas europeas de catalogación;
- establezca las premisas técnicas y jurídicas que hagan posible crear depósitos en línea adecuadamente protegidos y puestos al día en tiempo real, que en un futuro puedan dar origen a un banco de datos «europeo»;
- proponga un modelo de contrato a escala europea entre las instituciones designadas, depositarias y eventualmente titulares de los derechos, en el respeto de la Directiva 2001/29/CE, que facilite la restauración y la sucesiva puesta a disposición de los estudiosos y a efectos de enseñanza;
- determine, en cooperación con los entes interesados, los criterios para hacer accesible al público las obras depositadas;
- sostenga la cooperación entre los entes nacionales y regionales mediante estructuras y financiación específicas, si es necesario;
- apoye el ejercicio de la evaluación comparativa en materia de mejores prácticas, y verifique los pasos dados mediante el informe periódico previsto.

3.2 El CESE considera también que la Comisión, siempre en el respeto del principio de subsidiariedad, debe desarrollar una función activa de apoyo al sector, dotándolo de recursos financieros y humanos adecuados, a fin de conseguir los siguientes objetivos:

- la compilación de una filmografía audiovisual europea y la producción en común de proyectos pedagógicos y de investigación, por cuanto difícilmente una cooperación voluntaria puede alcanzar resultados satisfactorios, teniendo en cuenta la diversidad de recursos y de tradiciones culturales existentes en los 25 Estados miembros;
- el depósito también de las obras del pasado de los nuevos Estados miembros, que tienen una importante producción cinematográfica como testimonio de su historia y cultura, sus formas de vida, usos y costumbres que de otro modo podrían perderse, pero disponen de limitados recursos económicos para realizarlo;

- la constitución de una estructura específica para la valoración de los fondos presentes en los organismos nacionales o regionales y la promoción de su difusión a escala europea e internacional, a través de los más modernos instrumentos multimedia (por ejemplo DVD que utilicen los materiales de archivo con subtítulos en varias lenguas europeas, y que permitan un nuevo rendimiento económico también a las obras del pasado), especialmente en lo que se refiere a las obras relacionadas con temáticas y políticas comunitarias (por ejemplo, la protección de los menores o la dignidad de la mujer) o a tradiciones específicas (por ejemplo, los filmes de animación, los filmes destinados a los niños, los documentales);
 - la valorización de las obras presentadas en los diferentes festivales temáticos a escala regional o local, a fin de favorecer la producción independiente y de directores situados al margen de los canales comerciales, si fuese oportuno también a través del depósito obligatorio;
 - la formación profesional relativa a la conservación y a la restauración, por cuanto implican profesiones y técnicas nuevas, apoyándola con fondos comunitarios adecuados, preferiblemente en el ámbito del renovado programa Media Formación.
- 3.3 El CESE desea también que en el debate ya iniciado sobre el nuevo programa Media Formación se tengan más en cuenta los procesos formativos relacionados con las nuevas tecnologías y las nuevas necesidades relacionadas con la recogida, catalogación, conservación y restauración de obras cinematográficas, televisivas y, en general, de materiales de imágenes en movimiento. Sería preciso concretamente ampliar la formación para la utilización y el conocimiento de las nuevas técnicas y métodos de archivo, así como para la gestión de bancos de datos y métodos de salvaguarda estándar en formatos digitales de alta calidad, con procesos de puesta al día de los operadores a fin de que el trabajo efectuado pueda ser aprovechado por el público más amplio y en particular por los estudiosos y los enseñantes.

Bruselas, 15 de septiembre 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 relativa al sistema común de impuesto sobre el valor añadido (refundición)»

(COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS))

(2005/C 74/05)

El 30 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 mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2004 (ponente: Sr. BURANI).

En su 411º Pleno (sesión del 15 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 6 votos en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Directiva sometida a examen ⁽¹⁾ se aleja del trabajo habitual de codificación de la legislación comunitaria. La Comisión ha señalado que **las disposiciones sobre el IVA**, recogidas en un principio en la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo y en sus numerosas modificaciones posteriores, necesitaba una puesta a punto drástica. A decir verdad, el contenido ha sido revisado, corregido y ampliado en varias ocasiones, lo que ha tenido inevitablemente como resultado la incorporación de repeticiones, disposiciones poco claras y solapamientos. Por consiguiente era preciso introducir **cambios** para hacer el texto más claro y comprensible, aunque sin alterar el significado y el alcance de las disposiciones; este trabajo **va más allá de una simple codificación**.

1.2 Además, siempre desde la misma perspectiva, se han introducido otros cambios para respetar los principios de **buena calidad de la legislación** acordados entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. El nuevo texto se presenta para su aprobación por el Consejo y el Parlamento Europeo ya que, aunque las modificaciones sean sobre todo formales, no se trata de una codificación sino de una **«refundición»**, técnica que permite efectuar operaciones de modificación y codificación, recogiéndolos en un texto legislativo único, de los actos de conformidad con el acuerdo interinstitucional de 2001 ⁽²⁾.

1.3 El texto de la propuesta de Directiva que ha resultado del imponente trabajo realizado por la Comisión **sustituye**, derogándola, la **Sexta Directiva IVA**; se ha revisado cada artículo para hacerlo menos largo y farragoso, de manera que los artículos han pasado de 53 a 402; el texto se completa a continuación con una **tabla de materias** que permite agilizar y facilitar la consulta, innovación que sin duda se agradece.

2. Observaciones del CESE

2.1 Tratándose, en definitiva, de una refundición y no de una nueva directiva, las observaciones del CESE podrían

limitarse a **tomar nota** del buen trabajo desarrollado por la Comisión y a felicitarse por el resultado; para los operadores económicos y las administraciones ello no reportará sino beneficios en términos de una mayor rapidez de consulta y una menor inseguridad de interpretación. El ponente, por otra parte, no puede sino aceptar la declaración de la Comisión según la cual **el nuevo texto es equivalente en su alcance a los textos actualmente en vigor**, ya que un control detallado resultaría imposible y, por otra parte, ha sido revisado por los expertos nacionales y los operadores a los que se ha consultado oportunamente.

2.2 No obstante, un examen menos superficial permite formular algunas **consideraciones de fondo sobre la política del IVA** y, más en general, sobre una política fiscal cuyo **objetivo declarado es la armonización de las condiciones de funcionamiento del mercado interior**. A este respecto, la propuesta de Directiva (en el considerando nº 5) dice que «un régimen de IVA logra un máximo de sencillez y de neutralidad cuando el impuesto se recauda **con la mayor generalidad posible** (...). Por consiguiente, en interés del mercado común y de los Estados miembros, conviene adoptar un **régimen común** (...)».

2.3 En los dos considerandos siguientes, sin embargo, la Comisión introduce una advertencia: «Es necesario proceder por etapas, ya que **la armonización de los impuestos sobre el volumen de negocios provocará (...) modificaciones de su estructura fiscal** (...). Señala, por consiguiente, que, aunque los tipos impositivos y las exoneraciones no estén “totalmente” armonizados, el fin último del IVA (armonizado) es conducir a una **neutralidad en la competencia** en el interior de cada país».

2.4 El Comité observa que estas consideraciones **se han extraído del texto original** de la Sexta Directiva; si después de cuarenta años se siente la necesidad de repetirlos es preciso reconocer que seguimos en el punto de partida, o casi. **La armonización parece marcar el paso** y otras señales, a las que se hará referencia en los puntos siguientes, no incitan al optimismo.

⁽¹⁾ (COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS)).

⁽²⁾ DO C 77 de 28.3.2002.

2.5 Cabe recordar una vez más que el régimen del IVA instituido en la Sexta Directiva y que está vigente en la actualidad es «transitorio» y no se vislumbran señales que demuestren una voluntad decidida de transformarlo en un régimen «definitivo». Esto parece un signo evidente de inseguridad sobre la bondad del sistema, sobre el que el Comité ha formulado observaciones con propuestas concretas en su dictamen sobre «el lugar de prestación de servicios»⁽¹⁾.

2.6 Otras consideraciones merece el sistema de las **excepciones** que, de ser verdaderamente necesarias, deberían tener siempre un **carácter temporal**, desde la perspectiva del mercado único. Las últimas, cronológicamente hablando, han sido concedidas a los diez **nuevos Estados miembros**, algunas con carácter temporal y otras sin indicación de fecha de expiración. Sin embargo, **otras excepciones**, concedidas a los Estados de la «segunda tanda» (Austria, Grecia, Finlandia, Portugal, España y Suecia) siguen aún en vigor. A este respecto cabe decir que sólo algunas de éstas aparecían en las directivas por las que se ha modificado la Sexta Directiva; la mayor parte de ellas estaban «ocultas» en las Actas de Adhesión. Un mérito de la nueva propuesta de Directiva es sacar a la luz **todas las excepciones**, independientemente de las circunstancias en que fueron concedidas.

2.7 No parece que exista una voluntad de examinar las excepciones, ni siquiera las concedidas hace mucho tiempo, para proceder a su eliminación. Por otro lado, tampoco los **Estados miembros «fundadores»** parecen interesados en plantear la cuestión, ya que en su momento también obtuvieron excepciones que se guardan muy bien de cuestionar (al menos mientras siga existiendo el «régimen transitorio»)... entre otras, cabe citar el famoso «**tipo cero**» concedido originalmente a dos países. En vez de ser eliminado, el «tipo cero» **se ha extendido a varios Estados miembros nuevos**.

2.8 A decir verdad, no todas las **excepciones** son injustificadas; algunas **de carácter permanente** se aplican a los territorios de ultramar, islas y regiones ultraperiféricas que en la época en que se adoptó la decisión se hallaban en situación de subdesarrollo. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido, sería conveniente **examinar la lista de las exenciones territoriales** para decidir si persisten o no las condiciones que las justificaron en un principio.

2.9 Otras excepciones de determinada importancia se refieren a las **pequeñas empresas**: dieciséis Estados miembros (los nuevos y los de la «segunda tanda») están autorizados a concederles una **exención del IVA** aun cuando su volumen de negocios supere los límites previstos en la Sexta Directiva. El

Comité no puede sino manifestar su perplejidad: si para los diez nuevos países la exención puede tener algún motivo de justificación, **no ve por qué razón ésta tiene que mantenerse** en vigor para el resto de países, doce años después de su adhesión.

2.10 El Comité considera que la exención del IVA para las empresas mencionadas en el punto precedente puede constituir un factor de **falseamiento de la competencia**, aunque probablemente su repercusión global sea limitada. Los Estados miembros y la Comisión deberían profundizar en este aspecto.

3. Conclusiones

3.1 El Comité desea felicitar a la Comisión por el monumental trabajo realizado, con diligencia y precisión, pero sobre todo con **transparencia**; si no se hubiera dado esta última circunstancia, no habría sido fácil darse cuenta de la cantidad de **excepciones, exenciones y «distingos»** que incluyen las normas, y ésta es una observación válida para todas. Es evidente que no todas las desviaciones de un principio son injustificadas; no obstante, parece necesario que los Estados miembros pongan manos a la obra para **renegociar**, y si es posible eliminar, las que no tienen ya razón para seguir vigentes.

3.2 El Comité no considera que esta voluntad sea evidente; por el contrario, uno de los Estados miembros más grandes ya ha formulado una «**reserva general**» que podría además poner en entredicho la aprobación de la propuesta de Directiva de la Comisión. Habida cuenta de lo sucedido en el pasado, las perspectivas no parecen halagüeñas: una **Comunicación de la Comisión de 1996** que contenía un programa de trabajo y una propuesta de armonización de los tipos sigue en el Consejo y nunca se ha debatido. La **Comunicación del 2000** sobre una nueva estrategia del IVA no parece haber tenido un gran éxito, a juzgar por los hechos.

3.3 El CESE no pretende con el presente documento expresar un juicio negativo sobre la política de los Estados miembros en materia de IVA; es consciente de que todavía hay demasiados factores internos, económicos y políticos, que condicionan sus decisiones. Sin embargo, expresa el deseo de que en un plazo no demasiado largo **se reexaminen todas las cuestiones** para instituir un **régimen definitivo** y mitigar, ni no eliminar, uno de **los obstáculos más evidentes que se oponen a la realización de un mercado interior** basado en normas comunes.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ DO C 117 de 30.4.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una mejor gobernanza económica en la UE»

(2005/C 74/06)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Por una mejor gobernanza económica en la UE».

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 13 de julio de 2004 (ponente: Sr. van IERSEL).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

RESUMEN

Se inicia una nueva etapa para la Unión Europea. El año 2004 es el de la adhesión de diez nuevos Estados miembros, el del nombramiento de una nueva Comisión y un nuevo Parlamento Europeo, y esperamos que también sea el año de la Constitución. Este año se está preparando la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa para 2005. Los análisis de la Comisión, entre otros los que figuran en las Orientaciones generales de política económica, ponen al descubierto las lagunas en el avance de la integración. Éstas pueden atribuirse en parte a la débil coyuntura económica, pero también en parte a la insuficiente voluntad de los Estados miembros de respetar escrupulosamente los objetivos y los acuerdos suscritos entre ellos. Es muy importante activar el crecimiento económico e insuflar una nueva vida a la estrategia de Lisboa. En este informe se hace hincapié en la dirección de este concepto estratégico, que es indispensable para la credibilidad y el impulso de la Unión. Es urgente disponer de un marco institucional fiable a fin de lograr un reparto justo de las competencias en la Unión (¿quién es responsable de qué y cuándo?) y de aplicar y poner en práctica en los Estados miembros los objetivos y las directrices que los Consejos especializados y los Consejos Europeos han acordado. El «nuevo estilo» de la estrategia de Lisboa cuenta con ejemplos de éxito, como «Europa 92» y la Unión Económica y Monetaria. En dicho informe se hace una defensa a ultranza del método comunitario. Es necesario un enfoque integrado que se base en un plan por etapas acordado previamente.

1. Introducción

1.1 La Unión Europea atraviesa una fase crítica. La Unión debe afrontar desafíos considerables: la ampliación, el medio para dar un impulso positivo al crecimiento económico y a la competitividad, el proyecto de Constitución y la manera de dar una respuesta definitiva a la creciente falta de confianza en la Unión. Estas difíciles tareas requieren una dirección coherente y eficiente, y una aplicación adecuada. Con ocasión de la publicación de las Orientaciones generales de política económica 2003-2005, el año pasado el CESE emitió dos dictámenes⁽¹⁾.

1.2 Sin embargo, es preciso seguir reflexionando en profundidad. Una política y una integración eficaces no son pensables sin un marco institucional claro, que inspire confianza y que garantice el seguimiento de los compromisos europeos.

1.3 Los análisis de la Comisión, en concreto los contenidos en su Comunicación del 21 de enero de 2004⁽²⁾ y en la actualización 2004 del 7 de abril de este año⁽³⁾ confirman las tendencias de 2003. Lo mismo cabe decir de la urgencia de sus recomendaciones. Por ello, el presente dictamen del CESE se centra expresamente en las condiciones marco institucionales y administrativas, es decir, en la buena gobernanza. La dirección es la cuestión fundamental para la UE-25⁽⁴⁾.

1.4 Muchos comparten las inquietudes del CESE. Las sucesivas Presidencias de Irlanda y los Países Bajos, a ejemplo de la Comisión y de los medios empresariales y las organizaciones sociales, hacen mucho hincapié en la acción concreta y la aplicación. Las declaraciones solemnes sin seguimiento tienen un efecto contraproducente. La ejecución es un objetivo fundamental⁽⁵⁾.

1.5 Las Orientaciones generales de política económica evalúan la política macroeconómica y la política presupuestaria de los Estados miembros, la política de empleo y los progresos del mercado interior. De este modo, ilustran de forma concreta tanto las diferentes competencias de la UE y de los niveles de gobierno nacionales como las divergencias en la situación de los Estados miembros.

1.6 La ralentización del crecimiento económico y el incumplimiento por parte de los Estados miembros de los compromisos asumidos por el propio Consejo Europeo, han creado la situación siguiente:

— en cuanto a la política presupuestaria: una relajación progresiva de la disciplina,

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las Orientaciones Generales de Política Económica (2003-2005), COM(2004) 20 final.

⁽³⁾ Recomendación de la Comisión relativa a la actualización 2004 de las Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005) COM(2004) 238 final.

⁽⁴⁾ Sobre este tema el CESE emitió en 2002 un primer dictamen: véase DO C 221 de 17.9.2002.

⁽⁵⁾ Al mismo tiempo, se ha hecho cada vez más hincapié en la mejora de la regulación de la UE; véase a este respecto el Plan de acción para una mejor regulación de 2003 y las conclusiones del Consejo de Competitividad de los días 17 y 18 de mayo de 2004.

⁽¹⁾ DO C 133 de 6.6.2003 — DO C 80 de 30.3.2004.

- retrasos en la consolidación de la competitividad basada en la economía del conocimiento,
- insuficientes inversiones para mejorar los factores que permiten aumentar la productividad en TIC y en conocimiento y formación,
- un clima de inversión caracterizado por la inseguridad,
- desplazamiento de determinadas inversiones hacia regiones fuera de la Unión,
- presión sobre el empleo,
- en cuanto a la política del mercado de trabajo: reformas y adaptaciones insuficientes.

1.7 En la actualidad, la situación económica en Europa parece algo más positiva, pero la recuperación sigue siendo frágil. Estados Unidos muestra un mayor crecimiento económico. En la actualidad, son sobre todo China e India los países que destacan cada vez más.

1.8 Hay una globalización de los flujos financieros y de las inversiones, pero dentro de la globalización existen considerables diferencias socioeconómicas y políticas entre las distintas zonas del mundo. Este conjunto es el marco de referencia para Europa.

1.9 Este año la Comisión y el Consejo deben seguir reflexionando en profundidad sobre el enfoque y los instrumentos, por cuanto:

- la UE entra en una etapa completamente nueva: diez nuevos Estados miembros, un nuevo Parlamento Europeo, una nueva Comisión, la adaptación gradual de la estructura de la Comisión a las nuevas circunstancias; todo ello sin que de momento se haya aprobado la Constitución;
- la ampliación es importante desde el punto de vista cuantitativo, pero también cualitativamente la Unión entra en una nueva fase: es evidente que aumenta la diversidad dentro de la Unión;
- la evolución mundial en los mercados de productos y servicios y el persistente nerviosismo de los mercados financieros hacen necesario que los Estados miembros tiendan cada vez más a armonizar las orientaciones de sus políticas y a lograr una integración efectiva.

2. El análisis de 2004

2.1 Las Orientaciones generales de política económica 2003-2005 tienen como objetivo establecer un enfoque integrado de una serie de aspectos:

- política macroeconómica centrada en el crecimiento y la estabilidad,

- incremento del potencial de crecimiento en Europa mediante reformas económicas,
- consolidación del carácter sostenible del crecimiento.

2.2 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento creó durante años una base sólida y confianza entre los Estados miembros. Una coyuntura económica desfavorable ha relajado la disciplina del acuerdo. Las reglas de procedimiento son suficientemente claras. Sin embargo, la inexistencia de una obligación real de cumplir los compromisos acordados sigue planteando problemas. Ello no es óbice para que una gran parte de los Estados miembros de dentro y fuera de la eurozona sigan esforzándose por lograr la disciplina presupuestaria exigida. Por ejemplo, los países escandinavos lo han hecho con éxito.

2.3 Las diferencias de opinión sobre los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento condujeron a que en noviembre pasado la Comisión emprendiera un procedimiento contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia Europeo (¹). A juicio de la Comisión, el Consejo no ha adoptado las suficientes medidas en relación con las competencias que le han sido atribuidas. Una diferencia de opinión tan profunda no favorece las deliberaciones entre los socios en el Ecofin.

2.4 La Comisión señala que el margen de maniobra de los Gobiernos se ha reducido en gran medida. Sólo cinco Estados miembros registran un equilibrio o un superávit presupuestario en 2003; otros, por el contrario, presentaron un déficit presupuestario persistente y con tendencia al alza. Del informe de la Comisión del 7 de abril de 2004, la actualización 2004, se desprende que la situación presupuestaria de varios Estados miembros ha empeorado a un ritmo rápido, lo que ha llevado a niveles más altos de endeudamiento público. Ello ha tenido como consecuencia la necesaria reestructuración de la deuda en detrimento de las inversiones en crecimiento y empleo.

2.5 La Comisión formula recomendaciones específicas a estos Estados miembros. Pese a una similar evolución de la coyuntura, los objetivos presupuestarios de los Estados miembros divergen mucho entre sí. Ello lleva que se plantee una gran variedad de recomendaciones.

2.6 La Comisión no dispone de un conjunto de instrumentos para poder evaluar la calidad del gasto público en los Estados miembros de forma satisfactoria. Por ello, no es posible contrastarlos con el marco presupuestario acordado.

2.7 El informe anual se centra en la seguridad social, el mercado de trabajo, el mercado interior y el proceso de Lisboa. Se trata de un conjunto abigarrado, con numerosos objetivos modestos y ambiciosos. La realización de éstos depende en parte de las decisiones comunitarias. Muchos aspectos de la política son competencia exclusiva de los Estados miembros. Por otro lado, siguen existiendo asuntos en los que las administraciones centrales sólo tienen una influencia marginal, por ejemplo en la intensificación del conocimiento.

(¹) Véase la sentencia del Tribunal (Pleno del Tribunal) de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04.

2.8 Las competencias comunitarias están concentradas en el mercado interior. Por lo que respecta al mercado de trabajo, la seguridad social, las pensiones, la política presupuestaria, la investigación y el desarrollo, la fiscalidad y las infraestructuras, se trata principalmente de competencias nacionales, a pesar de que en algunos casos «Bruselas» impone restricciones a la libertad de las políticas de los Estados miembros. También en estos casos la Comisión fórmula con frecuencia recomendaciones y orientaciones. Sin embargo, el nivel de cumplimiento es muy diferente en función de los países.

2.9 El mercado de trabajo se compone de diferentes segmentos, entre los que el trasvase tiene lugar sólo de manera limitada. Ello lleva a la Comisión a observar que, junto a la creación de millones de nuevos empleos durante los últimos años, también hay que señalar un fuerte aumento del desempleo. Sigue habiendo un porcentaje bajo de trabajadores mayores y persisten los obstáculos para las mujeres en el mercado de trabajo. La inactividad tiene también consecuencias perniciosas para los presupuestos nacionales.

2.10 En 2005 la tasa de empleo en el conjunto de la Unión se situará en un 64,5 %, aunque, en la actualidad, existen grandes diferencias entre los Estados miembros. El empleo ha evolucionado mejor en los países en los que los interlocutores sociales han llegado a un acuerdo sobre la flexibilización del mercado de trabajo y del tiempo de trabajo, así como los métodos para alcanzarla. La Comisión afirma que alcanzar el objetivo de empleo del 70 % en 2021 dependerá fundamentalmente («crucially» en inglés) de la introducción de nuevas reformas del mercado de trabajo ⁽¹⁾. De ahí su enérgica defensa de la aplicación de las recomendaciones del Grupo de trabajo Kok ⁽²⁾.

2.11 Junto con algunas adaptaciones en la seguridad social, la Comisión pide una mayor diferenciación en la determinación de los salarios, una mayor flexibilización del mercado de trabajo que mantenga una protección suficiente de los trabajadores, y mayor movilidad. Como consecuencia de las divergencias en los recorridos legislativos y en los resultados de la reflexión socioeconómica existen diferencias considerables entre los Estados miembros. Ello se manifiesta, entre otras cosas, en el número de horas efectivamente trabajadas y en la productividad laboral. Ello explica en parte la diferencia en crecimiento entre la UE y Estados Unidos.

2.12 La Comisión observa que sigue vigente la tendencia de un bajo crecimiento de la productividad en Europa que se registra desde 1995. También en este punto se observan diferencias sustanciales entre los Estados miembros. En Europa, Finlandia, Suecia e Irlanda están al mismo nivel que Estados Unidos. Los retrasos en el incremento de la productividad son, entre otras cosas, resultado de las diferencias en la introducción de las TIC y en la innovación en el mundo empresarial en general. En Europa las nuevas inversiones para aumentar la productividad se hacen con más lentitud. Ello tiene como

consecuencia un retraso en la inversión en los denominados «nuevos sectores de alta tecnología».

2.13 La evolución demográfica y el envejecimiento de la población siguen planteando cada vez más preocupaciones, tanto por la presión que imponen al presupuesto como por su efecto gravoso sobre el crecimiento. Algunos países han emprendido iniciativas prometedoras para reformar las pensiones, que equivalen a un aumento real de la edad de jubilación.

2.14 No existe competencia suficiente en los mercados de productos y servicios. Sigue existiendo la protección nacional. El mercado interior sigue sin despegar. Se han presentado nuevas propuestas relativas a la política de competencia. Los trabajos legislativos en el ámbito de los servicios financieros avanzan a buen ritmo: se han aprobado definitivamente 36 de las 42 medidas propuestas. También se han mejorado las medidas fiscales para las inversiones privadas.

2.15 La transposición de las Directivas comunitarias en la legislación nacional tiene cada vez más fallos. Los plazos no se tienen lo suficientemente en cuenta y la «traducción» de las Directivas en la legislación adopta a menudo un contenido nacional. Ello sucede, entre otras cosas, cuando los Estados miembros han hecho concesiones en Bruselas para alcanzar un compromiso en el Consejo, de las que después se arrepienten. Cada vez es más difícil supervisar este aspecto.

2.16 En el ámbito del conocimiento y la innovación no cabe duda de que hay señales positivas, pero como consecuencia de la insuficiencia de capital de riesgo, investigación y desarrollo, patentes y TIC los resultados siguen estando por debajo de las expectativas. No se ha logrado alcanzar en la mayor parte de los Estados miembros el objetivo de dedicar al menos un 3 % del PNB a los gastos de investigación y desarrollo, tal como se había acordado en la cumbre de Barcelona. Son los países escandinavos los que parecen haber obtenido los mejores resultados. Con la vista puesta en el objetivo del 3 %, se previó incluso un reparto entre administraciones públicas y empresas de 1/3 y 2/3. En la mayor parte de los casos ni las administraciones públicas ni las empresas han alcanzado el objetivo previsto.

2.17 También en una época de estancamiento económico, la sostenibilidad de la economía sigue requiriendo constantemente atención y una legislación específica. La sostenibilidad muestra diferentes facetas. El sector de la energía es un ejemplo ilustrativo. La Comisión hace hincapié con razón en los aspectos medioambientales; a este respecto, debe hacerse una referencia especial a su situación adversa en los nuevos Estados miembros. La Comisión contrasta la evolución con los compromisos asumidos a nivel mundial. Sin embargo, la energía puede constituir también una amenaza para el crecimiento sostenible debido al aumento de los precios del petróleo como consecuencia de la demanda (China) y de la dependencia política de las fuentes de energía.

⁽¹⁾ Previsiones económicas de primavera 2004, pág. 31.

⁽²⁾ «Jobs, Jobs, Jobs — Creating more employment in Europe». Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo presidido por Wim Kok, 26 de noviembre de 2003.

2.18 Para restablecer la confianza en las empresas y en los mercados de valores después de los escándalos financieros en una serie de empresas, se formulan propuestas para establecer una variante europea de la «*corporate governance*».

2.19 Este primer informe intermedio en un marco plurianual (2003-2006) muestra un panorama heterogéneo. En su valoración final, la Comisión constata un cierto progreso en lo que respecta al mercado de trabajo, la política de competencia, el entorno para las empresas, las nuevas tecnologías, la enseñanza y las pensiones. Resultados menos buenos registran la integración de los mercados, la investigación y el desarrollo y las adaptaciones de la política social y de la política de medio ambiente. El rápido deterioro de la situación presupuestaria de varios Estados miembros y la falta de políticas para ponerle remedio son calificados por la Comisión de extremadamente preocupantes. Se concluye que alcanzar en 2006 los resultados acordados es ilusorio si no se acelera el ritmo de las reformas. Ello es igualmente perjudicial para el resultado del proceso de Lisboa, en 2010.

2.20 En la actualización 2004, la Comisión considera que los nuevos Estados miembros tienen problemas comparables con los de la UE-15 por lo que se refiere a su situación presupuestaria, su nivel de endeudamiento y el empleo. Los Diez han realizado hasta la fecha progresos asombrosos que, entre otras cosas, se traducen en un crecimiento económico más elevado que en la UE-15, pese a que también entre los Diez existen grandes diferencias de desarrollo. Al mismo tiempo, la Comisión afirma que todavía tienen que salvarse las enormes diferencias que existen entre los Diez y la UE-15.

2.21 A juicio del CESE, en la actualidad el término «problemas comparables» no significa que los nuevos Estados miembros muestren la misma situación que el de la UE-15. Sería en parte más apropiada una comparación con los denominados «países de la cohesión». Los nuevos Estados son «mercados emergentes». El desempleo es muy elevado en algunos países, en particular en una serie de regiones. La reestructuración industrial se halla en pleno apogeo. Ésta da lugar a una tasa elevada de paro conflictivo. Existe una gran dependencia de las inversiones extranjeras.

2.22 Es posible que la adaptación de la legislación y de las prácticas sociales y económicas al altamente desarrollado nivel de la UE-15 vaya acompañado de choques. La estabilidad, que es indispensable para mantener el creciente nivel de inversión interna y externa, presupone un control financiero y monetario efectivo y un grado de predecibilidad suficiente de los

recorridos de la legislación. La creación de un entorno estable de estas características no está garantizada y, por lo tanto, debe otorgársele una gran prioridad. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que, a fin de que en los Diez se dé un desarrollo estable, es conveniente establecer para estos países un calendario por separado para alcanzar los objetivos financieros y económicos.

2.23 En la Unión ha surgido de hecho un sentimiento de urgencia. Las orientaciones comunitarias reaparecen regularmente en las conclusiones de la Comisión, en las de los Consejos especializados y en las de los Consejos Europeos. En fecha reciente algunos jefes de Gobierno han hecho públicas cartas en las que se expresan las mismas inquietudes⁽¹⁾. En principio se perfila un itinerario comunitario, pero no está claro a quién puede considerarse responsable de la dirección y la ejecución en cada momento.

3. El mercado interior, el empleo y el proceso de Lisboa

3.1 Por lo que respecta al mercado interior, la Comisión aboga por que el año próximo se adopten medidas urgentes en dos frentes⁽²⁾:

- Nuevos esfuerzos en ámbitos claves como la patente comunitaria, la Directiva relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, la Directiva sobre el reconocimiento de las calificaciones profesionales y el Plan de acción sobre servicios financieros, indispensables para el crecimiento y el empleo. Un nuevo aplazamiento podría tener un efecto en cascada.
- Se insta a los Estados miembros a una «mejor gobernanza», es decir, una verdadera cooperación entre los Estados miembros y una aplicación efectiva.

3.2 Ambas cosas son necesarias para la estrategia de Lisboa y como fundamento de un mercado interior ampliado. El aumento del comercio intracomunitario y de la competencia reclama de las empresas una mayor eficiencia y productividad que, en una zona de salarios relativamente altos como es la UE, es la clave para la competitividad y el bienestar a largo plazo.

3.3 En la práctica, el comercio intracomunitario se ha reducido, mientras que los precios dentro de la Unión son más divergentes que convergentes. El saldo de las inversiones de la UE en el mundo y el de las inversiones extranjeras en la UE es negativo para la Unión.

⁽¹⁾ Carta del Primer ministro Blair, el Presidente Chirac y el Canciller Federal Schröder de 18 de febrero de 2004, y «Joint Contribution to the Spring Council 2004», firmada por una serie de Presidentes de Gobierno: Aznar (España), Balkenende (Países Bajos), Berlusconi (Italia), Durão Barroso (Portugal), Miller (Polonia) y Parts (Estonia).

⁽²⁾ Informe sobre la aplicación de la Estrategia del Mercado Interior (2003-2006) de 21 de enero de 2004 - COM(2004) 22 final.

3.4 Por lo que se refiere al mercado interior, la Comisión presenta el cuadro siguiente. En la actualidad se está trabajando en las denominadas directivas de nuevo enfoque. Sigue sin existir un verdadero mercado interior de los servicios. Los servicios suponen más del 50 % del PNB europeo y garantizan el 60 % del empleo, de ahí la prioridad de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior presentada recientemente. La liberalización de las industrias de redes (energía, transporte y telecomunicaciones) ha comenzado, pero sabemos cuántos problemas y obstáculos conlleva. La falta de armonización de algunos impuestos ha perjudicado considerablemente al mercado interior. Sin embargo, la eliminación de las distorsiones fiscales va por buen camino y lo mismo puede decirse del Plan de acción sobre servicios financieros. La Comisión parte de la base de que la no aplicación por parte de las Administraciones públicas de las normas relativas a los contratos públicos ha tenido un efecto considerable en el aumento de los precios. Este asunto vuelve a estar inscrito en el orden del día. Por lo que se refiere al envejecimiento de la población, la Comisión quiere favorecer el acceso internacional a los servicios sanitarios. Un asunto pendiente es el retraso acumulado en la patente europea.

3.5 La simplificación de la normativa se ha llevado a cabo sobre la base del Plan de acción para una mejor regulación. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Una serie de Estados miembros no llevan a cabo las evaluaciones de impacto acordadas.

3.6 La aplicación constituye un problema grave. El mercado interior se construye sobre una base de confianza. Con vistas a la ampliación es precisamente esta confianza la que debe reforzarse. La nueva etapa de la Unión queda bien ilustrada con la afirmación siguiente: *«Pero el verdadero éxito de un mercado interior compuesto por 28 países exigirá una actitud diferente y relaciones laborales distintas. Los Estados miembros deben asumir plenamente la propiedad de su mercado interior y trabajar en colaboración con los demás Estados miembros y con la Comisión para que éste funcione en la práctica.»* (1).

3.7 También se está trabajando en la estrategia de empleo. La responsabilidad en este ámbito compete principalmente a los Estados miembros; sin embargo, también los sistemas de protección social están en la agenda comunitaria. En primer lugar, debido a que la política presupuestaria nacional debe ejecutarse dentro de los marcos europeos establecidos; en segundo lugar, por su relación con las reformas del mercado de trabajo y el envejecimiento de la población.

3.8 El enfoque y la aplicación de las recomendaciones del Grupo de trabajo Kok son independientes de la toma de decisiones nacionales. Estas recomendaciones representan un firme apoyo para el proceso de Lisboa. Se refieren a ámbitos muy extensos: mayor flexibilidad para fomentar el espíritu empresarial y la innovación, aumento de la tasa de población activa y activación de la seguridad social, inversión en enseñanza y formación y cooperación para introducir cambios, es decir, una participación activa de todos los interlocutores sociales interesados y participación en los procesos de reforma. Esta idea se

(1) Informe sobre la aplicación de la Estrategia del Mercado Interior (2003-2006) de 21 de enero de 2004 - COM(2004) 22 final.

resume perfectamente en la frase *«Europa necesita más trabajadores que trabajen más productivamente»*. En un dictamen recientemente emitido, el CESE realizó un examen crítico de las recomendaciones mencionadas del Grupo de trabajo Kok (2).

3.9 La relación entre el proceso de Lisboa en su conjunto y una política presupuestaria estable es evidente. El informe de la Comisión para el Consejo Europeo de primavera (3) señala que la falta de avances en la estrategia de Lisboa sale muy cara a Europa, ya que sus consecuencias son menos crecimiento, un aumento insuficiente del empleo y un retraso en la formación y en la investigación y el desarrollo.

3.10 El informe para el Consejo Europeo de primavera aborda los temas mencionados más arriba, los avances en el mercado interior y el empleo. Por lo que se refiere al conocimiento, la Comisión pide que se mejoren las inversiones en redes y en científicos, entre otras cosas, en investigación y desarrollo, enseñanza y formación profesional.

3.11 Sigue habiendo una falta de interacción entre las universidades y las empresas, que están muy alejadas unas de otras, lo que no coincide con las ambiciones de una economía del conocimiento. Al igual que sucede en Estados Unidos, la interacción debería tener el efecto de aumentar la productividad y fortalecer las empresas. En la actualidad falta todavía mucho de este valor añadido. Mención aparte merece la fuga de cerebros de Europa: el saldo entre los científicos que llegan a Europa y los que salen de Europa sigue siendo negativo y va en aumento (4).

3.12 En línea con otros informes, en su informe para el Consejo Europeo de primavera, la Comisión formula una serie de propuestas claras basadas en la tríada «inversión, competitividad y reformas».

3.13 Las orientaciones políticas y los informes sobre el mercado interior, las estrategia de empleo y el proceso de Lisboa son comparables en cuanto a su contenido y sus valoraciones. La Comisión considera que las finanzas públicas y numerosos aspectos socioeconómicos deben evaluarse desde una perspectiva recíproca. Ello pone claramente de manifiesto los problemas de la transición desde el gasto público de consumo hacia la inversión productiva.

4. El marco institucional

4.1 El CESE observa que la situación actual exige lo siguiente:

— en unas circunstancias económicas difíciles, el importante paso de una Unión de 15 a 25 Estados miembros debe hacerse de la manera más equilibrada posible;

(2) Dictamen sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo» DO C 110 de 30.4.2004 (SOC/159)

(3) Informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera «Hagamos Lisboa - Reformas para la Unión ampliada» (COM(2004) 29 final/2).

(4) «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras» - DO C 110 de 30.4.2004 (INT/216) y «Comunicación de la Comisión - Europa y la investigación fundamental» - DO C 110 de 30.4.2004 (INT/229).

— al mismo tiempo, debe ponerse término a los retrasos sobre los compromisos que había asumido anteriormente el Consejo Europeo, que no han perdido nada de su actualidad;

— es preciso mantener el ritmo e imprimir un nuevo impulso.

4.2 A juicio del CESE, todo esto no depende únicamente de la formulación de las políticas. También desempeñan un papel los factores organizativos, en particular el control y la supervisión, y los factores políticos y culturales. En este contexto, el CESE toma nota con satisfacción de los análisis y las conclusiones de la Comisión de la Comunicación del 21 de enero de 2004 y de la actualización del 7 de abril de 2004. Las conclusiones del Consejo de Competitividad de los días 17 y 18 de mayo son por desgracia demasiado generales y poco concretas ⁽¹⁾.

4.3 La ampliación de la Unión requiere velar aún en mayor medida por que haya una buena articulación institucional y una cuidadosa delimitación de las competencias y responsabilidades, sin que se corra el riesgo de una falta de disciplina y una actitud laxista ⁽²⁾.

4.4 Con los años ha ido configurándose un muestrario variado de competencias y de decisiones comunitarias e intergubernamentales divergentes entre sí. También el proyecto de Constitución Europea parte de la base de que es imposible que una Unión con 25 Estados miembros funcione de la misma manera que una Unión de 15 Estados miembros.

4.5 La introducción del euro, junto con un correcto funcionamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hubiera debido traducirse en una mayor convergencia en la política económica. Sin embargo, hay demasiados compromisos y decisiones que no tienen carácter vinculante.

4.6 Debido a que no se obtienen resultados efectivos en la realización de los objetivos acordados, la fuerza de expansión de la Unión Europea ha sido sometida a una dura prueba.

4.7 Así se desprende de los acuerdos del Consejo Europeo sobre los objetivos, aunque estos se definen de forma demasiado general y con poca precisión. Sin embargo, las buenas intenciones políticas no se traducen en una legislación y una normativa fáciles de manejar y sobre las que se mantenga un control real.

4.8 En los últimos años se pusieron muchas esperanzas en la competencia a nivel político entre los Estados miembros, la posibilidad de poner en evidencia abiertamente a los Estados miembros (*naming and shaming*) y el método de coordinación abierta. Sin embargo, en una época de tendencias económicas menos favorables esto no funciona. En la práctica, los Estados miembros no intercambian información sobre las lagunas respectivas o lo hacen de forma insuficiente. En este caso, el margen de maniobra de la Comisión es también limitado. No hay ninguna alternativa satisfactoria al método comunitario.

⁽¹⁾ Véanse las conclusiones del Consejo de competitividad de los días 17 y 18 de mayo de 2004.

⁽²⁾ En 2002, el CESE elaboró un informe sobre este asunto. DO C 221 de 17.9.2002.

4.9 El mercado interior da motivos de preocupación. Los objetivos y los compromisos sobre la libertad de circulación y sobre la igualdad de condiciones no se han llevado a la práctica o se han llevado de manera suficiente. Los indicadores nacionales demuestran que se ha relajado la disciplina en la transposición nacional de las directivas del mercado interior, en algunos casos gravemente ⁽³⁾.

4.10 La subsidiariedad es un principio positivo, pero un aspecto poco conocido de la misma es que su uso indebido da lugar a interpretaciones divergentes de la legislación europea en los Estados miembros.

4.11 Existen también diferencias de velocidad, como en el caso de la UEM. A los doce miembros se sumarán ahora trece Estados no miembros. Una UEM de doce miembros frente a tres no miembros es una realidad muy diferente que una UEM de doce miembros con trece Estados no miembros, aun cuando los nuevos Estados miembros aporten una nueva perspectiva económica. Deberá velarse por que se cumplan los requisitos de la disciplina presupuestaria, tal como está previsto en el Tratado.

4.12 El euro deberá apuntalarse mediante la política macroeconómica de los Estados miembros y mediante un mayor nivel de realización y profundización de la integración.

4.13 Deberá garantizarse en todo momento y circunstancia el carácter de Estado de Derecho de la Unión.

4.14 Por consiguiente, deberá encontrarse un método para evitar que la Comisión y el Consejo no sigan limitándose a señalar las lagunas o hacer llamamientos urgentes a los Estados miembros, tras lo cual se pasa al siguiente punto del orden del día. El proceso de Lisboa y la importante ampliación requieren simplemente una dirección más fuerte.

4.15 La estrategia de Lisboa es un concepto estratégico. En este sentido es comparable con conceptos estratégicos anteriores que han hecho avanzar la integración de forma considerable. En este caso se trataba de una planificación con un horizonte temporal y un plan por etapas dirigido con firmeza en estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros. A finales de los años sesenta ocurrió lo mismo con la Unión Aduanera, que quedó sancionada en el Tratado. El éxito de «Europa 92» fue asimismo el resultado de una planificación de estas características. La articulación en un esquema de 279 propuestas de directiva sobre la base Acta Única de 1987 permitió superar el estancamiento y avanzar a grandes pasos hacia el mercado interior. La Unión Monetaria es otro ejemplo de éxito. Desde 1993 se redujo el déficit presupuestario de todos los Estados que aspiraban a integrarse en ella. También se redujeron la inflación y los tipos de interés. Con arreglo a los planes, posteriormente se pudieron poner en marcha el euro y una política monetaria, garantizada por un banco central independiente.

⁽³⁾ Véase el cuadro de indicadores del mercado interior, nº 13, de 13 de julio de 2004 http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score13/score13_en.pdf.

4.16 En estos casos se aplicó con éxito o bien el método comunitario, por ejemplo en la Unión Aduanera y Europa 92, o una cooperación positiva entre los Estados miembros que les permitió obtener los resultados deseados, por ejemplo la participación de la UEM. La complicación es que en la actualidad no se da ninguna de estas dos situaciones. Avanzar de forma satisfactoria depende totalmente de la voluntad política.

4.17 El Consejo Europeo de los días 27 y 28 de marzo de 2004 suscribió de hecho el análisis y las conclusiones de la Comisión. Subrayó la importancia del equilibrio presupuestario, incluso el superávit presupuestario, y de la estabilidad de precios e insistió en que se respetara el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Teniendo en cuenta la cohesión social y la sostenibilidad, el Consejo considera tres prioridades para el Consejo de competitividad: capacidad competitiva, dinamización del mercado interior y mejor legislación. En cualquier caso, debe invertirse en conocimiento. Por lo que respecta a la política de empleo, el Consejo Europeo se pronunció en favor de la elaboración de un informe por el Grupo de trabajo Kok.

5. Europa, de nuevo en una encrucijada

5.1 Europa se halla de nuevo en una encrucijada. La recuperación económica sigue siendo frágil. Las expectativas del proceso de Lisboa no se han hecho realidad. La Unión Europea entra en una nueva etapa que implica un aumento de la población del 20 % y una mayor heterogeneidad. Al mismo tiempo, como consecuencia de la ampliación, surgen nuevos impulsos y una nueva perspectiva de crecimiento y bienestar.

5.2 Se trata de la credibilidad de la Unión. En este contexto, deberán tenerse en cuenta la importancia de la opinión pública y el menor apoyo al proceso de integración.

5.3 La ampliación no puede llevar hacia el ensimismamiento de la Unión: el campo de acción es el mundo. EL CESE considera que la posición de la Unión en el mundo constituye un punto de referencia por excelencia. No se trata solamente de Estados Unidos, sino de todos los países, incluidos los enormes mercados emergentes que se desarrollan con gran rapidez, como China, el Sudeste asiático e India, que exigen un lugar propio en la globalización.

5.4 Los análisis y las recomendaciones de la Comisión y de la Presidencia del Consejo para la cumbre de primavera reflejan año tras año el mismo espíritu. Apenas existen diferencias de opinión entre las instituciones sobre lo que tienen que hacer la Unión y los Estados miembros. La competitividad es una cuestión cada vez más importante. Sin embargo, una vez tras otra los Estados miembros se alejan de las recomendaciones y los compromisos alcanzados no se cumplen o se cumplen de manera insuficiente. La ejecución y la aplicación constituyen un problema principal.

5.5 Por todas estas razones es muy importante que el proceso de Lisboa se inicie de forma efectiva. El CESE suscribe la gran importancia de esta perspectiva largo plazo. Apoya el énfasis que hacen en esta cuestión la Comisión y el Consejo Europeo y un itinerario comunitario para los Estados miembros nuevos y antiguos.

5.6 El objetivo de este itinerario no puede ser otro que la profundización de la integración. Sin profundización, una Unión de 25 Estados miembros no podrá ir mucho más lejos de una zona de libre comercio. En el equilibrio de fuerzas del mundo de mañana, ésta es una opción no deseable para la economía, las empresas y los ciudadanos de Europa.

5.7 Dar forma, a escala de la Unión, al nuevo estilo del proceso de Lisboa, –un reforzamiento de la competitividad y de la intensidad en conocimiento de la economía, el fomento de la sostenibilidad y la consulta y el diálogo sociales– puede tener también efectos favorables en la política individual de los Estados miembros.

5.8 Las orientaciones de política económica demuestran que unas finanzas públicas sanas y la inversión pública y privada requieren un marco coherente, transparente y fiable, que debe ser garantizado por el Consejo y la Comisión. La Unión precisa urgentemente un nuevo impulso. Europa se halla de nuevo en una encrucijada.

6. Recomendaciones y conclusiones

6.1 En este proceso el CESE se basa en los siguientes puntos de partida:

- una diferenciación radical en los análisis y en los objetivos sobre las competencias reservadas a «Bruselas» y a los Estados miembros en la toma de decisiones;
- a fin de mantener la credibilidad y evitar frustraciones, hay que fijar únicamente objetivos cuya realización sea viable;
- en estos objetivos el crecimiento económico y el nuevo estilo de Lisboa deben tener un papel preponderante tanto para reforzar la competitividad como para apoyar las adaptaciones estructurales;
- los Estados miembros no podrán formular ningún reproche a «Bruselas» sobre los objetivos europeos que ellos mismos hayan acordado de forma conjunta.

6.2 La transparencia requiere también prestar la necesaria atención a la dimensión institucional. El reparto divergente de competencias entre los Estados miembros y la Unión no ha sido objeto de una reflexión concienzuda. La falta de compromiso no se puede explicar a los ciudadanos y las empresas.

6.3 Además una mayor vinculación ofrece asideros para los Estados miembros y para el funcionamiento interno y externo de la Comisión. Con todo, la Comisión deberá tener un anclaje más sólido en una Unión ampliada.

6.4 Los Estados miembros deben tener en cuenta la disciplina presupuestaria y la política macroeconómica que ellos mismos acordaron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

6.5 Las reflexos intergubernamentales tienden a fortalecerse. El CESE advierte con insistencia contra esta tendencia. Ningún Estado miembro o grupo de Estados miembros está en condiciones de asumir el papel específico de la Comisión. Está claro que cada Estado miembro razona a partir de su situación particular y pone sus propios acentos políticos, aún cuando lo que se necesita es distanciamiento, objetividad y un seguimiento sutil.

6.6 El Tratado Constitucional tiene como objetivo mejorar la dirección política de la Unión de 25 Estados miembros. En este período crucial la extensión de la mayoría cualificada tendrá un efecto positivo. En caso contrario, seguirán produciéndose bloqueos no deseados. El mundo empresarial, los interlocutores sociales y otros actores sociales (universidades, institutos de investigación, etc.) pueden contribuir de forma positiva a mejorar la dirección de la política.

6.7 Sigue existiendo un riesgo de fragmentación. El CESE aboga por un enfoque integrado, que puede lograrse con una mayor eficiencia del Consejo de competitividad, en cooperación con el Ecofin, y mediante un mejor acompañamiento publicitario. Las conclusiones del Consejo Europeo están en la misma línea que los argumentos que están en la base de la petición de los Jefes de Gobierno ⁽¹⁾ de que se cree un supercomisario de asuntos económicos.

6.8 Por su parte, el CESE aboga en cualquier caso por que se dé más visibilidad al Consejo de Competitividad. Éste constituye un punto de referencia concreto para mejorar la dirección. No supone ninguna ayuda para este Consejo el que varios Comisarios, junto con un grupo siempre cambiante de ministros de los Estados miembros, llenen la sala de reuniones para abordar ámbitos políticos dispares. En primer lugar, la Comisión debería velar por que la coordinación del Consejo de Competitividad sea transparente y muestre un rostro visible a la opinión pública. Habida cuenta de la importancia de la agenda de Lisboa, ésta es precisamente también una de las tareas para el propio Presidente de la Comisión. En segundo lugar, una mejor organización del Consejo de Competitividad y la agilización en el nivel de la UE también deberán llevar a un modelo de competencias de los ministros nacionales reconocible internacionalmente. Ello favorecerá la fuerza de persuasión ante la opinión pública y la responsabilidad recíproca de la política realizada en el nivel comunitario.

6.9 No existe una definición formal sobre las varias velocidades, lo que puede revertir realmente en beneficio de la Unión. Ejemplos como la UEM y el Acuerdo de Schengen han tenido éxito. Sin embargo, las diferentes situaciones y enfoques de los Estados miembros que se describen en las orientaciones de política no ofrecen una perspectiva atractiva para el concepto mal definido de «varias velocidades» que constituye una fuente de falseamientos de la competencia. El procedimiento previsto en el proyecto de Constitución ofrece puntos de referencia positivos.

6.10 Para el mercado interior, que sigue siendo el núcleo de la integración, las «varias velocidades» constituyen una opción sin mucho atractivo, porque, dependiendo de los sectores, ello llevaría a coaliciones cambiantes y ofrecería a los Estados miembros recalcitrantes una salida fácil al dilema.

6.11 En los ámbitos que son competencia exclusiva de los Estados miembros, es difícil ofrecer un conjunto general de medidas y adaptaciones. La manera de salvar esta dificultad, en concreto una descripción precisa de las situaciones nacionales y las mejores prácticas, merece un apoyo incondicional. Deben hacerse esfuerzos para afinar este método, en concreto en lo que se refiere a la obtención de datos cuantitativos comparables. La Comisión debe también intentar dotarse de un conjunto de instrumentos que le permitieran evaluar mejor la calidad del gasto público.

6.12 El CESE sigue siendo favorable competencia a nivel político y al método de coordinación abierta para ámbitos políticos determinados con precisión en los que el método comunitario no sirve. Sin embargo, ello implica tener claro que únicamente se obtendrán resultados limitados (con seguridad a corto plazo) porque los Estados miembros no se tienen en cuenta mutuamente. Algunos Estados miembros introducen las adaptaciones políticas oportunas, por ejemplo por lo que respecta a las pensiones y el mercado de trabajo. El acompañamiento publicitario de cara al exterior debe mejorarse.

6.13 El Consejo Europeo toma nota de que la Comisión va a elaborar una «guía» destinada a reforzar y realizar en la práctica la estrategia de Lisboa. Una mejor gobernanza constituye el punto de partida central. La confianza y la estabilidad requieren un marco institucional más claro.

6.14 El CESE aboga por que en el nuevo estilo de Lisboa se recupere la metodología de «Europa 92», que tan buenos resultados obtuvo. Avanzar a partir de la práctica existente implica que los informes sobre las orientaciones generales de política, el mercado interior, el empleo y el proceso de Lisboa se articulen en un plan por etapas claro con un calendario en el que quede claro quién (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo, Estados miembros) debe realizar qué acciones y sobre la base de qué decisiones y en qué plazos. En este contexto, el CESE subraya la importancia del papel de la Comisión y del método comunitario, que garantizaron el éxito de «Europa 92». La Comisión presenta anualmente un informe sobre los avances y el Ecofin y el Consejo de competitividad, previa consulta al Parlamento Europeo, determinan las prioridades en las que la Comisión debe basar sus prioridades.

6.15 El único avance real del proceso de Lisboa se registra en el mercado interior, al menos por lo que respecta a la legislación y la normativa. Por lo que respecta a la aplicación los fallos son sin embargo regulares. Los avances son un resultado directo del método comunitario. El CESE pide que todos los asuntos del mercado interior se organicen en una planificación con un calendario más claro:

⁽¹⁾ Carta del Primer ministro Blair, el Presidente Chirac y el Canciller Federal Schröder de 18 de febrero de 2004.

— todas las cuestiones pendientes del Plan de acción del mercado interior,

- todas las cuestiones pendientes del Plan de acción sobre servicios financieros,
- las cuestiones del sector del conocimiento que son competencia comunitaria,
- la revisión y la flexibilización de la reglamentación demasiado rígida y detallada,
- la aplicación y la ejecución.

6.16 Respecto a las cuestiones principales, que dependen de decisiones nacionales, como la seguridad social, el mercado de trabajo (Grupo de trabajo Kok) y la fiscalidad, el CESE pide que sea el Consejo, a propuesta de la Comisión, el que, en conjunción con la competencia a nivel político y el método de coordinación abierta, decida también sobre los objetivos y su realización. Sin embargo, al mismo tiempo el plan por etapas deberá prever una supervisión de los avances de estos procesos nacionales. Es en estos ámbitos donde la dirección resulta más difícil. Sin embargo, en la actualidad la existencia de unos acuerdos que no son aplicados carece de sentido.

6.17 También otros asuntos, que no dependen de la reglamentación, pero que a veces forman parte de las competencias de las Administraciones públicas aunque estén relacionados con la competitividad, el conocimiento y la capacidad económica, merecen asimismo ser incluidos en el «nuevo estilo Lisboa», por ejemplo:

- la política industrial en los sectores que funcionan mediante acuerdos conjuntos entre las empresas (incluido el diálogo social), la Comisión y el Consejo ⁽¹⁾,
- los rendimientos de los programas y las plataformas tecnológicos de la UE, más cooperación transfronteriza entre los centros de conocimiento y los científicos en la Unión y fomento de la cooperación entre las universidades y los operadores del mercado.

- la política regional en la que debe hacerse un hincapié especial en el conocimiento y la innovación.

6.18 La Comisión y el Consejo Europeo son partidarios de una «asociación para el cambio» (*Partnership for Change*). El CESE suscribe esta iniciativa en su totalidad. Puede convertirse en un concepto con muchas implicaciones. La estrategia de Lisboa nunca se ha considerado un mero proceso de arriba abajo. Su éxito: la formulación de la política y de su ejecución y aplicación dependen de muchos actores, autoridades (europeas, nacionales y regionales), interlocutores sociales de todos los niveles, empresas, universidades y muchas otras organizaciones sociales, la sociedad civil. Una presentación más clara de los objetivos en la que quede claro para todos los actores políticos y sociales qué es lo que se espera de ellos puede aportar una nueva y necesaria inspiración.

6.19 La asociación para el cambio tiene grandes posibilidades en sí misma, siempre que se presente de la manera adecuada. Puede dar origen a una nueva comunicación y a nuevas alianzas entre los muchos participantes en el proceso de integración europeo. Ello es también un componente de la buena gobernanza.

6.20 El Consejo Europeo ha invitado a la Comisión a que constituya un grupo de alto nivel que presente un informe a la Comisión antes del 1 de noviembre próximo sobre el nuevo enfoque del proceso de Lisboa. El informe y la visión de este grupo de alto nivel desempeñarán un papel importante con vistas a la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa para el Consejo de primavera de 2005. El CESE ofrece gustosamente su ayuda a este grupo de alto nivel. El Consejo Europeo también ha pedido al CESE que, para esa misma fecha, presente sus recomendaciones sobre dicha revisión intermedia.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Véanse las conclusiones del Consejo de competitividad de los días 26 y 27 de noviembre de 2003.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)»

(COM(2004) 101 final)

(2005/C 74/07)

El 18 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2004 (ponente: Sr. DASSIS).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre (sesión del 15 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 26 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Marco del Dictamen

1.1 El 1 de mayo de 2004, la Unión Europea dio un gran salto adelante para hacer realidad el sueño de los padres fundadores de la Comunidad Europea de 1952, que también era el sueño de personas que habían conocido la guerra, la catástrofe y el infortunio, que habían vivido la pobreza y la miseria. Ya no está tan lejano el camino hacia la verdadera realización de la unidad europea. La Europa de los 25 es ya una realidad y la Europa de los 27 ya está decidida.

1.1.1 Este avance no significa que haya desaparecido el peligro de una vuelta atrás de consecuencias imprevisibles. El edificio europeo común debe apoyarse en pilares sólidos. El más sólido será que los ciudadanos europeos tengan la convicción de que forman parte indisoluble de este edificio; que se sientan orgullosos de pertenecer a una gran entidad geográfica común democrática, garante de la paz, el respeto de los derechos humanos y el bienestar para todos, con un proyecto común basado en la solidaridad como principio básico de convivencia; que se sientan imbuidos de sentimiento patriótico por Europa y de orgullo de vivir en ella.

1.2 No obstante, para lograr todo esto es preciso que la Unión Europea refuerce sus políticas comunes ya existentes y avance con ritmo constante por medio de procedimientos democráticos en la concepción y aplicación práctica de todas las políticas que quedan por realizar para construir, además de una unión económica y monetaria, una entidad social y política.

1.3 La concepción y aplicación de estas políticas sin lugar a dudas entraña ciertos costes, que deben repartirse de modo equitativo entre los distintos países conforme a las posibilidades económicas de cada ciudadano y de cada país.

1.4 Con el deseo de contribuir al debate sobre la elaboración del presupuesto del nuevo periodo de programación 2007-2013, el CESE, consultado por la Comisión en este asunto, ha

elaborado el presente dictamen, para el cual ha tenido en cuenta también la Comunicación de la Comisión relativa al Tercer informe sobre la cohesión económica y social ⁽¹⁾.

1.5 No obstante, el CESE no se limita a realizar un examen crítico de estos dos documentos, sino que se extiende también sobre otros temas y aspectos políticos no abordados, pese a la enorme importancia que revisten para la construcción del futuro común europeo y para el funcionamiento presupuestario y financiero de la Unión durante el periodo de programación previsto.

1.6 Por consiguiente, dada la naturaleza y la composición del CESE, y sin dejar de lado estos textos, —en particular, la Comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el periodo 2007–2013— no conviene limitarse a realizar un análisis crítico de ellos, sino que hay que extenderse también sobre otras cuestiones y aspectos políticos que no se abordan en el texto de la Comunicación.

1.7 Dicho de otro modo, a la vez que expone su postura (que puede ser diferente o idéntica) con respecto a la de la Comisión Europea y a sus propuestas, el CESE debe contribuir a profundizar el debate sobre el futuro común de Europa, poniendo también de relieve otros aspectos conexos.

2. Síntesis general de la Comunicación de la Comisión

2.1 En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo ⁽²⁾, la Comisión Europea presenta las perspectivas de la Unión Europea y la futura programación presupuestaria del período 2007-2013.

2.2 A fin de obtener los máximos beneficios de la ampliación y contribuir a la prosperidad de Europa, se proponen tres objetivos principales: el desarrollo sostenible, los intereses de los ciudadanos y el fortalecimiento del papel de la Unión Europea en el escenario mundial.

⁽¹⁾ COM (2004) 107 final, de 18.2.2004.

⁽²⁾ COM(2004) 101 final, de 10.2.2004.

2.3 Desarrollo sostenible: crecimiento, cohesión y empleo

2.3.1 En el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron un programa con el objetivo de que Europa pueda «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

2.4 La Comisión considera que es preciso reactivar este proceso con objetivos creíbles y operativos, tanto a escala nacional como comunitaria: fomentar la competitividad empresarial en el mercado interior, la investigación y el desarrollo, interconectar Europa a través de redes, lograr una educación y formación en la UE de mayor calidad, reforzar la agenda de política social y ayudar a la sociedad a anticipar y gestionar el cambio social.

2.5 Los objetivos de crecimiento y competitividad serán los principales objetivos prioritarios en la próxima generación de **políticas regionales y de cohesión**, con especial énfasis en la ayuda a las regiones menos desarrolladas. Crecimiento y cohesión deben complementarse mutuamente, mucho más aún que en el pasado.

2.6 En el futuro, la política de cohesión de la Unión debe abordar de modo sistemático la falta de competitividad, de modo que sean más numerosas las regiones que contribuyan al crecimiento y al empleo.

2.7 Con sus propuestas, la Comisión pone en práctica las decisiones del Consejo adoptadas en 2003 sobre la reforma de la **Política Agrícola Común** y la fijación del gasto agrícola en medidas de mercado y pagos directos hasta 2013. La reforma reorientará radicalmente hacia el desarrollo sostenible la política de la UE sobre explotaciones agrícolas, desvinculando ayudas y producción. **La futura política de desarrollo rural**, reestructurada en un solo instrumento, contribuirá a incrementar la competitividad agrícola y a potenciar el medio ambiente y la diversidad de los espacios naturales. Se liberarán recursos adicionales por la transferencia de diversos créditos procedentes de las ayudas directas a los agricultores con el fin de potenciar los programas de desarrollo rural.

2.8 **La nueva y reformada Política Pesquera Común** continuará centrándose en la explotación sostenible de los recursos. **La política medioambiental** deberá satisfacer las expectativas de los ciudadanos de una mejor calidad de vida, la solidaridad entre generaciones y los compromisos asumidos a escala internacional, así como promover la eficiencia y la competitividad.

2.9 Ciudadanía

2.9.1 Desde el Tratado de Amsterdam, la mayor parte de las políticas en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia pasaron a ser competencia comunitaria. Hoy, los desafíos planteados por la inmigración, el asilo y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo ya no pueden encararse adecuadamente recurriendo exclusivamente a medidas nacionales. Lo mismo sucede

en lo que se refiere a la protección ante los desastres naturales, las crisis sanitarias y medioambientales, el acceso a los servicios públicos y los aspectos relativos a la sanidad y a los consumidores.

2.10 Todo esto será posible mediante mecanismos de mayor calidad y una financiación adecuada.

2.11 La Unión Europea en el mundo

2.11.1 La Unión ampliada debe representar un importante papel como líder regional y como socio a escala mundial. Para lograr estos objetivos, la UE deberá convertirse en un protagonista político responsable, con capacidad de poner en juego toda su influencia.

2.12 La Unión debe poner todo su empeño en la gobernanza política y la seguridad estratégica global. Ello supone protegerse de todo tipo de amenazas, así como garantizar la seguridad civil y la protección de los ciudadanos contra situaciones de riesgo.

2.13 Necesidades financieras

2.13.1 Los objetivos pueden alcanzarse en una Unión de 27 Estados miembros sin necesidad de aumentar el límite actual de gastos.

2.14 Para encarar este reto y conformar un proyecto político creíble, se necesitan recursos suficientes para su aplicación. La Comisión ha calculado el promedio de gastos en un 1,14 % para el período de referencia. Con objeto de lograr los nuevos objetivos prioritarios, habrá que modificar de modo significativo el equilibrio presupuestario de la UE. Los gastos se incrementarán al principio a causa de la ampliación, pero al final del período quedarán próximos a su nivel inicial. Los créditos deberán ser inferiores al límite actual del 1,24 % del PNB.

2.15 La Comisión propone introducir en el futuro un mecanismo de corrección generalizada, que establezca un método transparente y objetivo para corregir la carga presupuestaria que se considere excesiva en relación con la prosperidad relativa de un determinado país.

2.16 La Comisión preparará durante el año 2004 las oportunas propuestas legislativas y una hoja de ruta para alcanzar los objetivos que se han fijado.

3. Observaciones del CESE sobre los documentos y las propuestas de la Comisión

3.1 El CESE opina que, en términos generales, el texto de la Comunicación de la Comisión Europea es positivo. Entrando en detalles, el texto, en su conjunto, presenta las siguientes características:

- es un texto compacto en lo que respecta a las diferentes partes que lo componen, que se articulan de manera coherente y constituyen un conjunto unido, sin contradicciones, discordancias o lagunas;

- es un texto basado en un sólido fundamento político, con visión de futuro: el texto desarrolla de modo adecuado, completo y con perspectiva su fundamento político, y plantea objetivos que legitiman la búsqueda de un futuro común;
- es un texto con opciones y prioridades claras y consecuentes en materia de acción política: propone líneas de actuación y la aplicación de medidas que están en consonancia con unos objetivos políticos determinados;
- es un texto equilibrado: sin evitar determinados compromisos o establecer nuevos y múltiples equilibrios y acuerdos análogos, el documento intenta adaptar los medios económicos a las exigencias que entraña el cumplimiento de los objetivos políticos por medio de acciones políticas específicas.

3.2 El CESE también evalúa de manera positiva (o muy positiva) y apoya las opciones y los conceptos específicos que se exponen en el texto, en particular:

3.2.1 El significado y el contenido del concepto de desarrollo sostenible, y su correlación con los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

3.2.1.1 En consonancia con la postura de la Comisión Europea, el CESE señala que el concepto de desarrollo sostenible es un concepto complejo que abarca:

- la protección de los recursos naturales de la Unión (dimensión medioambiental),
- la creación de un entorno favorable:
 - 1) a la mejora de la competitividad (elemento económico-cuantitativo); y
 - 2) a la mejora de la solidaridad (elemento social-cualitativo), con especial atención a los ciudadanos que se encuentran en peligro de exclusión social; la garantía de una mayor prosperidad y seguridad para todos los europeos.

3.2.1.2 Así pues, el concepto de desarrollo sostenible no se limita a los elementos cuantitativos del desarrollo económico, sino que abarca también elementos cualitativos (sociales, medioambientales).

3.2.1.3 El CESE lamenta la confusión existente en otros textos con respecto a los conceptos de «crecimiento sostenible» y «desarrollo sostenible». En su dictamen sobre la «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible»⁽¹⁾, el CESE señala que las perspectivas financieras habrían sido una ocasión favorable para dar un impulso duradero y decisivo al desarrollo sostenible. También observa que no basta con seguir realizando sin cambio alguno las actuales políticas —cuyo carácter problemático para el desarrollo sostenible ha quedado demostrado— y registrarlas a partir de ahora en la línea presupuestaria «Crecimiento sostenible». Señala además que «desarrollo sostenible» y «crecimiento sostenible» son dos conceptos diferentes que pueden entrar en conflicto.

3.2.1.4 El CESE reafirma su opinión de que para la realización concreta del desarrollo sostenible urge proporcionar más medios económicos de los que se han facilitado hasta ahora, e incluso más de los que se prevén en las perspectivas financieras de 2007-2013. Por otro lado, dado que los medios financieros no son suficientes y que el medio ambiente representa un bien común público que traspasa las fronteras y que a la vez constituye un elemento esencial de la estrategia de desarrollo sostenible, el CESE se pregunta hasta qué punto es o no conveniente excluir las inversiones en esta materia del cálculo del déficit presupuestario que se prevé en el contexto del pacto de estabilidad y crecimiento⁽²⁾.

3.2.1.5 Europa puede desempeñar un papel fundamental en la economía globalizada e influir en la evolución hacia un mayor desarrollo sostenible. No obstante, para ello no bastan los medios previstos. La Unión Europea debe expresarse con una sola voz. Los Estados miembros, independientemente de su tamaño e importancia, pueden influir mínimamente en la evolución a escala mundial. Es absolutamente imprescindible coordinar los esfuerzos para la realización de objetivos comunes en tanto que Unión Europea.

3.2.2 La rentabilidad económica de la cohesión social y la constatación clara de que, más allá de su componente social y de la reducción de las divergencias, el proceso de cohesión contribuye también a producir mejoras cuantitativas en los parámetros de dicho crecimiento.

3.3 En conjunto, el proyecto, en lo que respecta a la investigación y el planteamiento para realizar su visión política de conjunto (*projet politique*), se basa en el concepto fundamental del desarrollo sostenible, tal como se define en el marco complejo que configura su dimensión económica, social y medioambiental.

3.4 En conjunción con los análisis correspondientes del Tercer informe sobre la cohesión económica y social, el texto de la Comisión plantea y debate el problema relativo a la organización y el proceso de fomento de la cooperación transfronteriza.

3.4.1 Se propone suprimir los «complementos de programación» de los marcos comunitarios de apoyo (MCA), así como los propios MCA en tanto que instrumentos de gestión, y sustituirlos por un adecuado texto estratégico sobre la cohesión, equilibrado a nivel comunitario.

3.4.2 Asimismo, tras constatar la ineficacia de la práctica seguida hasta ahora, basada en las 60 o 70 prioridades recogidas en los textos anteriores, se propone establecer tres o cuatro prioridades, específicas de cada país, pero con una común a todas ellas: la reforma administrativa. Al mismo tiempo, a fin de tener más en cuenta las características específicas de los Estados miembros, la Comisión Europea podría establecer modalidades de gestión más flexibles y descentralizadas, respetando siempre una transparencia plena y un rigor estricto.

⁽¹⁾ CESE 661/2004 de 28.4.2004.

⁽²⁾ Dictamen del CESE : «Política presupuestaria y tipos de inversiones». DO C 110 de 30.4.2004, p. 111.

3.4.3 Igual importancia parece tener la propuesta de diferenciar el método de control de la gestión económica y financiera: en lugar de efectuar un control «proyecto por proyecto», se opta por suscribir un pacto de confianza que permitirá fijar las normas de gestión. Esto, no obstante, implica que el procedimiento de control debe aplicarse dentro de un marco unitario que sea aceptado por todos los organismos interesados.

3.4.4 Por otra parte, el Comité muestra su preocupación por el creciente desnivel entre los créditos y los gastos. Al final del periodo de programación de 2007-2013 se calcula que la diferencia ascenderá a 188 000 millones de euros, es decir, el presupuesto correspondiente a un año. Por esta razón, el Comité considera necesario que las perspectivas financieras presenten mayor flexibilidad. Ofrecer la posibilidad de escalonar los pagos de los compromisos en el marco de los fondos estructurales un año más (cambio de la regla N+2 a N+3) facilitará el empleo y el aprovechamiento de los recursos disponibles de un modo más reposado, sin la presión del tiempo y, consiguientemente, de un modo más eficaz y racional.

3.5 El debate debe centrarse en la consideración de que el presupuesto comunitario y los medios financieros de la UE están en relación directa con el grado de desarrollo económico de los Estados miembros y con el nivel del PNB de cada país.

3.5.1 Por consiguiente, al contribuir a la promoción del desarrollo económico de los diez nuevos países, el presupuesto comunitario crea las condiciones necesarias para que en el futuro mejore y aumente la base de cálculo de sus ingresos. En la práctica, reforzar las posibilidades de mejorar el PNB de cada país tendrá como resultado el refuerzo del presupuesto comunitario, debido al incremento de las contribuciones de los Estados miembros (cálculo cuantitativo sobre la base incrementada).

3.5.2 Además, cabe señalar que la integración de los mercados de los nuevos Estados miembros en el mercado interior de la UE mejorará las perspectivas de crecimiento de la Europa de los Quince. No sería muy difícil evaluar el nivel de crecimiento añadido que cada uno de los 15 Estados miembros puede esperar de los efectos múltiples que tendrá el desarrollo de los nuevos Estados miembros y la integración de sus mercados en el mercado interior. No obstante, esta expectativa de crecimiento añadido de los Estados miembros de la UE de los Quince también implica fondos adicionales del presupuesto comunitario.

3.5.3 El CESE considera asimismo que, a fin de garantizar el reparto de los recursos de la UE para responder al objetivo esencial de la convergencia, debe darse prioridad a las necesidades de los nuevos Estados miembros, donde se encuentran la mayor parte de las regiones menos desarrolladas y el proceso de integración todavía no está acabado.

3.5.4 El CESE opina que, más allá del límite de financiación del presupuesto comunitario, hay que prestar especial atención a las previsiones presupuestarias. En realidad, el presupuesto se basa en ingresos brutos que sólo pueden verse con arreglo a hipótesis de trabajo sobre el crecimiento económico, el tipo de

cambio entre el euro y el dólar, el precio del petróleo, etc. En consecuencia, son muchos los imponderables que existen y que influyen en el empleo general de los recursos financieros. Por esta razón el CESE recomienda a la Comisión Europea que elabore hipótesis alternativas basadas en supuestos optimistas y pesimistas para obtener un margen de maniobra en el que se sitúen los presupuestos anuales para el periodo 2007-2013.

3.6 A juicio del CESE, la cuestión de cómo tener en cuenta las dos variables, la estimación económica (coste) de los grandes objetivos políticos y los recursos financieros disponibles (insuficientes), puede resolverse investigando en qué medida y de qué modo los recursos disponibles son suficientes para cumplir los objetivos.

3.7 En el proceso de adaptación de estas variables se plantea el dilema siguiente: ¿la presión de la adaptación hará que los objetivos políticos y las perspectivas que generan se supediten al nivel de los recursos disponibles o, por el contrario, habrá que intentar aumentar los recursos hasta un nivel suficiente, para garantizar que los grandes objetivos sigan intactos? Conseguir fondos suficientes de modo realista y eficaz puede lograr que este dilema se quede en lo teórico.

3.8 En la medida en que estos objetivos se consideran necesarios para la construcción eficaz del futuro común europeo, todo intento de «rebajarlos» es problemático. En este sentido, no es fácilmente aceptable, y también es difícil de entender, la intención de la Comisión Europea de corregir los necesarios equilibrios con una reducción mínima de los objetivos políticos.

4. Enfoques alternativos al límite máximo de financiación

4.1 Como se desprende del texto de la Comunicación, antes de alcanzar su propuesta de compromiso, la Comisión se planteó tres posibles alternativas con respecto al límite de financiación del presupuesto comunitario, teniendo en cuenta también la evolución más reciente en esta materia.

4.2 La primera opción era fijar como límite de la financiación el 1 % del PNB, en consonancia con la preferencia manifestada por algunos Estados miembros. La Comisión Europea señala explícitamente que este nivel de financiación del presupuesto comunitario es a todas luces insuficiente.

4.3 La segunda opción era fijar como límite de la financiación el 1,30 % del PNB. La Comisión considera que, sin ser excesivamente alto, este límite máximo permitiría a la Unión Europea responder mejor a las necesidades derivadas del cumplimiento de todos sus objetivos políticos.

4.4 La tercera opción era fijar como límite de la financiación el 1,24 % del PNB, es decir, el actual marco financiero. La Comisión Europea señala, no obstante, que en caso de que se opte definitivamente por el 1,24 % del PNB será necesario efectuar ajustes en el presupuesto de la UE para que sea posible garantizar un margen de maniobra que permita financiar las nuevas prioridades.

4.5 Finalmente, la Comisión eligió la tercera opción, que, como es obvio, implica lo siguiente:

4.5.1 En primer lugar, se mantiene el actual marco financiero: en este caso, se plantea la cuestión de si, en última instancia, será posible aplicar y financiar las nuevas prioridades con el nivel de recursos financieros que hasta ahora cubría menos prioridades. Hay que puntualizar que el nivel de desarrollo de la mayoría de los diez (más adelante doce) nuevos Estados miembros es considerablemente inferior al nivel de desarrollo de la UE de los Quince, y que, por tanto, para fomentar de modo eficaz y sustancial el desarrollo de los nuevos Estados miembros es necesario aumentar sustancialmente el nivel de los recursos financieros. A este respecto, la Comunicación de la Comisión señala que «en la Unión ampliada, el PIB medio per cápita será inferior en más de un 12 % al de la Europa de los quince, al tiempo que, en conjunto, se duplicarán las disparidades en materia de renta».

4.5.2 En segundo lugar, se producen reajustes y reequilibrios en el presupuesto comunitario: esto plantea la cuestión de si estos ajustes y reequilibrios darán como resultado que los objetivos políticos expuestos en la Comunicación de la Comisión también se «rebajarán», con lo cual se debilitarán las bases de la creación de nuestro nuevo futuro europeo.

4.5.3 En tercer lugar, con la aprobación y entrada en vigor del Tratado constitucional la UE adquiere una estructura y un funcionamiento mucho más federal, en el sentido de una subsidiariedad decreciente, una ampliación y un fomento de las políticas comunes europeas y, por tanto, de los correspondientes recursos que requieren.

4.5.4 El CESE quiere señalar una serie de referencias específicas del texto de la Comunicación de la Comisión que ponen de relieve las posibles deficiencias financieras que podrían surgir durante el periodo de programación 2007-2013 y que podrían invertir las previsiones políticas y debilitar la concreción del enfoque del marco político descrito y propuesto.

4.5.5 En efecto, a pesar del carácter conciliador, medurado y equilibrado que caracteriza el texto, la Comisión no deja de subrayar que «a la vista del impacto asimétrico que la ampliación tendrá en el presupuestario comunitario –con un incremento mayor de los gastos que de los ingresos–, incluso la mera preservación del acervo requiere un mayor esfuerzo financiero» (Introducción). Esta observación, elegantemente formulada, no deja ninguna duda en cuanto a la imposibilidad de mantener (ya no de mejorar) el acervo comunitario si no se aumentan los recursos.

4.5.6 La Comisión insiste aún más en esta idea al afirmar que hay que evitar que siga creciendo el desfase entre los compromisos políticos asumidos y los pobres resultados obtenidos en su aplicación y a que, en muchos de estos nuevos ámbitos prioritarios, la capacidad de la Unión para hacer realidad las promesas de los Estados miembros se ve mermada por la falta de una decidida voluntad a la hora de actuar y por la insuficiencia de los recursos (Introducción).

4.5.7 En otros puntos del texto de la Comunicación hay referencias similares. Por ejemplo, en el capítulo 2 se menciona que «la distancia entre lo que se exige de la Unión y los recursos de que dispone ha crecido excesivamente». Acto seguido, el texto advierte de que «imponer a la Unión una serie de objetivos para a continuación negarle los recursos necesarios sería condenarla a las críticas justificadas de los ciudadanos, que ven cómo han sido incumplidas sus expectativas legítimas».

4.5.8 El CESE considera útil la afirmación de la Comisión de que, si no se llega a un compromiso sobre cuáles son los objetivos europeos y si no se proveen los fondos necesarios para alcanzarlos, «todos los Estados miembros tendrán que pagar un alto precio».

4.5.9 Esto último debe considerarse en relación con el hecho de que, debido a la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la UE prevista en el nuevo periodo de programación 2007-2013, el presupuesto comunitario en realidad no se mantiene el mismo nivel, sino que se reduce.

4.5.10 Durante el nuevo periodo de programación 2007-2013 se reforzarán las políticas comunes de la UE, mientras que se limitarán las políticas nacionales correspondientes. Esta evolución se justifica por el hecho de que la UE no puede transformarse en una mera gestora de las políticas nacionales. El interés común exige la concepción y aplicación de políticas europeas comunes.

4.5.11 El incremento del valor añadido no puede dejarse a las políticas nacionales. La Comisión señala muy claramente que, en aras de la eficacia, se requiere la creación de grandes masas críticas a nivel transnacional y que por consiguiente es más fácil lograr esta eficacia con políticas comunes (página 4 del texto español).

4.5.12 Por consiguiente, es un error considerar la cuestión como una simple redistribución de recursos entre los Estados miembros. Por el contrario, se trata de optimizar el impacto de las políticas europeas comunes para aumentar el valor añadido de los recursos europeos que se les destinan (página 4 del texto español).

4.5.13 Por lo demás, en la lista de referencias positivas, la Comisión destaca la importancia de las intervenciones comunitarias y el valor añadido que aportan para cada euro procedente del presupuesto comunitario.

4.5.14 El documento hace referencias similares:

- en la Introducción, en la que se menciona que «es preciso garantizar la máxima rentabilidad del gasto público y procurar que los esfuerzos nacionales y europeos sean algo más que la mera suma de las partes»;
- en el capítulo I.A.1, e), donde se analiza el funcionamiento de las políticas europeas comunes como catalizador para la puesta en práctica, por parte de los Estados miembros, de la agenda de política social que forma parte integrante de la estrategia de Lisboa;

- en el capítulo I.A.2, donde se analiza el valor añadido de la cohesión política;
- en el capítulo I.A.3, en el que se expone cómo la política agrícola común ha servido para generar valor añadido;
- en el capítulo I.C, en el que se afirma que «gracias a unas relaciones exteriores coherentes» [la Unión Europea] «puede ejercer una influencia mucho mayor de la que los Estados miembros tienen por separado o incluso siguiendo líneas paralelas de acción»;
- en el capítulo I.C.2, donde se sostiene que «por esta presencia unificada [de la Unión Europea] en los organismos de gobernanza económica multilateral, como el Banco Mundial, el FMI y las agencias económicas de las Naciones Unidas» se potenciaría el efecto de la ayuda y, en concreto, «se incrementaría sustancialmente el valor de cada euro gastado en este nuevo contexto»;
- en el capítulo I.C.3, donde se analiza el valor añadido de la asistencia de la UE a los terceros países (ventaja comparativa de una estrategia común de la UE de cara a las crisis exteriores);
- en el Capítulo III.B, donde se examina el valor añadido que aporta la creación y el funcionamiento del Nuevo Instrumento de Vecindad.

4.5.15 El CESE considera importante subrayar que no tiene sentido querer «más Europa» con menos medios. Además, la limitación de los recursos propios al 1 % del PNB dará lugar en última instancia a recortar los recursos financieros destinados a las políticas estructurales y de cohesión. En cualquier caso, dentro del marco presupuestario de la PAC previsto hasta 2013, todos los recortes añadidos que se prevén debido a la disminución del presupuesto comunitario afectarán a la política de cohesión, con graves consecuencias en lo que respecta a las exigencias y retos que se derivan de la ampliación. Es más, de este modo las iniciativas y los incentivos de desarrollo quedarán desprovistos de contenido y valor.

4.5.16 Teniendo en cuenta estas observaciones, el CESE considera que deben dejarse de lado las reservas de la Comisión y debe optarse por aumentar los fondos del presupuesto comunitario para el nuevo periodo de programación 2007-2013, más allá del marco presupuestario actual, al límite máximo del 1,30 % del PNB, velando al mismo tiempo por que la fijación anual de este límite no presente desniveles inhabituales.

4.5.17 Este punto de vista se ve reforzado por la constatación de que una parte de los recursos que los Fondos Estructurales ponen a disposición de las economías de países que son contribuyentes netos al presupuesto comunitario retorna a estos países por medio de exportaciones. La cuestión ya se ha examinado con respecto a la Europa de los Quince y cabe esperar que el funcionamiento sea igual en la Europa de los 25. Por consiguiente, una parte importante de los fondos que serán empleados para el desarrollo de los diez nuevos países volverá de nuevo a los países que son contribuyentes netos al presupuesto comunitario (mercado tecnológico o equipo electrónico,

prestaciones de servicios especializados, transferencia de *know-how*, etc.). No se puede ignorar esta dimensión con vistas a la preparación del nuevo presupuesto comunitario. Cabe subrayar que en el texto de la Comunicación la Comisión no omite hacer referencia a esta cuestión específica y señala que la aplicación de las normas del mercado único y de la política de cohesión puede dar lugar a un valor añadido y a unos efectos mensurables, entre los que cabe destacar el incremento de los intercambios intracomunitarios, especialmente entre los Estados miembros y las regiones menos desarrollados y el resto de la UE. Por lo que respecta a la política de cohesión, esto significa que «cerca de la cuarta parte de los gastos efectuados en el marco de los programas en estos ámbitos revierte al resto de la Unión en forma de exportaciones cada vez mayores».

4.6 El CESE está plenamente de acuerdo con las observaciones de la Comisión acerca de las consecuencias para la ciudadanía europea. En efecto, los beneficios no deben limitarse a las libertades del mercado: además de la libertad, la justicia y la seguridad, también debe garantizarse el acceso a los servicios públicos básicos. La Comisión señala acertadamente que es preciso velar por que «los beneficios de la Europa sin fronteras estén disponibles y sean accesibles para todos de forma equitativa». La Unión debe completar los esfuerzos de los Estados miembros, pero ello entraña un coste.

4.7 El CESE coincide también con la opinión de la Comisión de que son necesarios medios, y recursos para aprovechar los medios, a fin de que Europa pueda funcionar como potencia líder (ayuda al desarrollo, política comercial, política exterior, política de seguridad, dimensión exterior de otras políticas, etc.; véase la página 5 del texto español).

4.7.1 Además de esto, según dispone el Tratado Constitucional de la Unión Europea, pendiente de aprobación, la protección de la ciudadanía por parte de la UE no se limita al mero reconocimiento del derecho de protección, sino que establece la correspondiente responsabilidad jurídica de la UE de garantizar dicha protección y, en consecuencia, establece un derecho y una obligación de compensación por daños (por ejemplo, en el caso de las víctimas de atentados terroristas o de catástrofes naturales).

4.8 El CESE acoge favorablemente el aumento de determinadas partidas presupuestarias, si bien no hay que pasar por alto que las variaciones porcentuales son relativas. En la práctica, los créditos destinados al capítulo «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia» para el periodo 2007-2013 prevén un aumento de un 162 %, que corresponde a 2 239 millones de euros. En el mismo periodo se recortarán los créditos para la agricultura en un 3 % (1 442 millones de euros). Al final del periodo los créditos de estos dos capítulos corresponderán respectivamente al 2 y al 26 % del presupuesto. En el apartado de los recursos agrícolas hay que tener en cuenta que la ampliación de la UE y la reforma de las organizaciones comunes de mercado constituyen nuevos retos de gran envergadura para la PAC que es preciso superar.

5. Observaciones específicas

5.1 Una cuestión que no se aborda en el texto de la Comunicación ni el Tercer informe sobre la cohesión económica y social, pero cuyo tratamiento cabe esperar que tendrá repercusiones en el presupuesto comunitario, es la libre circulación de los trabajadores de los diez nuevos países en el mercado de trabajo de los 15 Estados miembros actuales y la aplicación del periodo transitorio de dos, cinco o siete años. La cuestión es en qué medida las restricciones de empleo impuestas en la Europa de los Quince a los trabajadores de los diez nuevos países repercutirán en el nivel de desarrollo económico y social que se espera en dichos países.

5.2 Otro posible tema de debate es la vinculación existente entre la contribución de los fondos europeos y el grado en que los diez nuevos Estados miembros asumirán y llevarán adelante los compromisos que han contraído.

5.3 El examen de las perspectivas económicas en un periodo específico requiere un examen separado de los recursos propios por un lado y de los gastos presupuestarios por otro. La Comunicación de la Comisión se estructura de modo similar: en el capítulo 4 se examina el nuevo marco financiero y se hace hincapié en los gastos, mientras que en el capítulo 5 se formulan reflexiones sobre el sistema de financiación.

5.4 El presente dictamen se centra en el examen de los gastos, porque el CESE tiene la intención de volver sobre el capítulo de los recursos propios cuando la Comisión presente al Consejo un informe sobre este tema.

5.5 En la fase actual, no obstante, el CESE considera conveniente emitir su dictamen sobre los dos puntos siguientes:

— la fijación de cualquier impuesto comunitario (recaudado directamente de los ciudadanos europeos para ser incluido en el presupuesto comunitario y reforzar los recursos) constituye una propuesta positiva y siempre interesante; no obstante, su aplicación requiere una gran cautela, con el fin de evitar la posible aparición de reacciones antieuropeas;

— es deseable fijar un nuevo sistema de contribuciones, más equitativo que el actual. Un simple examen del equilibrio entre las contribuciones y los beneficios muestra que el funcionamiento del sistema de contribuciones comunitarias no tiene en cuenta la renta per cápita en cada país miembro, que constituye un valioso indicador de la riqueza de sus ciudadanos.

5.5.1 Por el contrario, el CESE expresa vivas reservas sobre el mecanismo de corrección generalizada, que no haría sino institucionalizar el principio de «justo retorno» (*juste retour*). Se trata de una forma de solidaridad de los países menos ricos hacia los países más ricos que es inaceptable. En un informe de 1998 ⁽¹⁾, la Comisión realizó simulaciones de las repercusiones de tal mecanismo, de las que se desprendía que en 1996, en el supuesto de que se hubiera aplicado un mecanismo de correc-

ción generalizada en cinco países (UK, D, NL, A, SV; 48,7 % del PIB) y que los cinco hubieran quedado excluidos de la financiación de la corrección, la carga se habría repartido entre los otros diez países que representaban el 48,9 % del PNB de la UE. La reciente ampliación a países que tienen un nivel de vida menos elevado agravaría aún más esta injusticia.

5.5.2 En cualquier caso, si se viera la necesidad de adoptar un mecanismo de corrección generalizada, el CESE considera que en la corrección de los desequilibrios no habría que tener en cuenta los gastos incurridos en el marco de las intervenciones estructurales, ya que éstas persiguen explícitamente un objetivo de redistribución.

5.5.3 El CESE considera que, en la eventual perspectiva de la instauración del mecanismo corrector generalizado, el cálculo de los saldos presupuestarios debería basarse tan sólo en los gastos operativos, tal como se estableció en Berlín en 1999. De esta manera, se evitarían los efectos perversos que acarrearía la imputación de los gastos administrativos de la Unión y de los gastos que suponen las políticas comunitarias en el país en que efectivamente se paguen dichos gastos, lo que, por otra parte, sería más coherente con el método conocido como «direct budgeting», según el cual se vinculan los gastos administrativos a los gastos operativos que los ocasionan, y que conduce a un desglose de los fondos de los gastos administrativos entre todas las categorías.

5.6 Además, por lo que respecta a los impuestos indirectos, el CESE se remite a la propuesta expuesta en su dictamen sobre la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad ⁽²⁾, en la que se propone la creación de un fondo europeo de «infraestructuras de transporte», que se constituiría con la recaudación de un céntimo por litro de carburante consumido en las carreteras por todo tipo de vehículos.

5.7 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de ajustar el periodo de programación de las perspectivas financieras al periodo de mandato de las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión).

5.7.1 El CESE considera muy positivo que las perspectivas financieras se incluyan en la Constitución, porque ello dará más estabilidad al marco presupuestario de la UE.

5.7.2 Sin embargo, lamenta que el Consejo Europeo no haya incluido la propuesta de la Convención Europea conforme a la cual las perspectivas financieras se adoptarían por mayoría cualificada a medio plazo. El Consejo ha preferido conservar la unanimidad ofreciendo al mismo tiempo la posibilidad de pasar a la mayoría cualificada, pero siempre que la decisión se adopte... por unanimidad en el Consejo Europeo. El CESE expresa el temor de que mantener la unanimidad pueda precipitar a la UE a una grave crisis constitucional o dé lugar a que las aspiraciones políticas de la Unión se revisen a la baja.

⁽¹⁾ Financiación de la Unión Europea: informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios.

⁽²⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 36, punto 4.1.

5.8 El CESE apoya la propuesta de que se nombre al Parlamento Europeo como organismo principal competente para el presupuesto comunitario, en el sentido de que el Parlamento Europeo sea responsable del conjunto (gastos obligatorios y no obligatorios) del presupuesto comunitario.

5.9 El CESE considera asimismo importante señalar que pese a las exigencias claras y a los retos que entraña la estrategia de Lisboa, en el texto de la Comisión no se proponen medidas concretas que sirvan para emprender iniciativas de desarrollo económico en la UE. La única idea concreta que se indica en el texto de la Comisión es la creación de un «Fondo de ajuste del crecimiento» (IV. El nuevo marco financiero; C) Flexibilidad). No obstante, los recursos con los que se constituiría este Fondo

se consideran claramente insuficientes. Cabe recordar en este sentido que la aplicación de la estrategia de Lisboa se basa en un nivel de crecimiento económico medio anual del 3 %, mientras que los pronósticos para los próximos años no superarán el 2,3 % para una Europa de 27 Estados miembros. Además, el escaso crecimiento económico que ha habido desde el año 2000 no permitirá compensar este «déficit de crecimiento económico».

5.10 En consecuencia, estos recursos deben revisarse al alza, para poder cumplir las condiciones previas de base necesarias para el éxito de la estrategia de Lisboa, que requiere un cambio de nuestro sistema de inversión en educación e investigación.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú»

(2005/C 74/08)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de julio de 2004 (ponente: **Sra. FLORIO**).

En su 411º Pleno (sesión del 15 de septiembre de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, 8 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social Europeo ha podido seguir en todo momento la evolución de la política de cooperación de la UE en relación con las políticas de la Unión Europea en las regiones en desarrollo y, en particular, en los países ACP. Esta evolución presenta una orientación cada vez más participativa, es decir, recurre a un enfoque que tiende a incluir y reconocer el papel que desempeñan los actores no estatales a la hora de determinar y aplicar las propias políticas. De este modo, tanto las instituciones como los actores no estatales asumen una función complementaria en dicha actuación encaminada a reforzar la repercusión de los programas de desarrollo.

El Acuerdo de Cotonú representa hasta la fecha el único caso en el que se ha institucionalizado esta participación solicitando a los gobiernos que colaboren plenamente con los actores no estatales en las distintas fases de las estrategias nacionales de desarrollo.

1.2. Teniendo en cuenta esta tendencia y habida cuenta de que el Comité ya ha expresado su parecer en un anterior Dictamen sobre «El papel de la sociedad civil en la política europea de desarrollo» (REX 097/2003), creemos que es importante ahondar en el tema de la participación de las mujeres y en su contribución fundamental y específica a la hora de determinar y aplicar las políticas de desarrollo de los países ACP en los ámbitos incluidos en los acuerdos de Cotonú. Así, consideramos que es útil subrayar el valioso papel que desempeñan las mujeres y la necesidad de realzarlo verdaderamente en el marco de estos acuerdos y en todas las políticas de desarrollo.

1.3. Por lo demás, y en su condición de órgano representativo de la sociedad civil organizada de la UE, el Comité ya ha señalado anteriormente el papel fundamental que desempeñan las mujeres como protagonistas en los procesos de crecimiento económico y social, y ha insistido en la necesidad de promover sus organizaciones garantizando su participación equitativa en los órganos de consulta y decisión (Dictamen sobre el «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI - Desafíos y opciones para una nueva asociación», EXT 152/1997, ponente: Sr. MALOSSE).

Aún queda mucho por camino por recorrer para lograr una plena y verdadera participación de los actores no estatales en general, y de las mujeres en particular, en los procesos decisivos.

2. Consideraciones generales

2.1. En el último informe del Banco Mundial (*World Development Report 2004*) se reconoce explícitamente que el mercado mundial ya no resulta adecuado para el desarrollo económico, social y del empleo, sobre todo, en lo que respecta a la supresión de aquellos obstáculos que frenan un crecimiento igualitario y sostenible para todos los países del Norte y del Sur. En 2002 la renta per cápita de 5/6 de la población mundial no alcanzaba los 1 200 dólares frente a los 26 000 dólares de promedio en el resto de la población, que además vive, en su gran mayoría, en los países más ricos.

2.2. En la actualidad ninguna de las instituciones internacionales (FMI, Banco Mundial, OMC, OIT, Naciones Unidas, etc.) puede operar de ninguna manera como gobierno «regulador» democrático y global, ni puede frenar por sí misma las desigualdades de desarrollo económico entre países y estratos sociales.

2.3. Asimismo, especialmente en un período de escaso crecimiento económico en la mayoría de los países, los países en desarrollo se ven obligados a adoptar las políticas económicas de ajuste estructural propuestas o impuestas por los organismos internacionales, que imponen medidas difícilmente soportables y penalizan sobre todo al sector más desfavorecido de la población. Los cambios estructurales, cuando no van acompañados de políticas adecuadas de protección social, provocan un aumento de la pobreza, la precariedad y la inseguridad entre los sectores más débiles (ya sea del Norte o del Sur).

2.4. En el transcurso de los últimos años se ha acentuado además la divergencia entre la economía global formal y la economía local informal. Las personas que viven en el sector de la economía informal no gozan de derechos ni participan, aunque contribuyan de hecho, en el crecimiento económico de sus países.

2.5. En este segmento de la población las mujeres son mayoría y, por consiguiente, quienes más afectadas se ven por esta situación. Las mujeres que viven en la pobreza en los países en desarrollo no sólo no se encuentran en situación de acceder a bienes y servicios sino que además suelen ser víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, sociales y económicos.

2.6. La pobreza, el desempleo y el subempleo afectan sobre todo a las mujeres.

2.7. Han sido numerosos los casos de elaboración y propuesta de políticas, acciones y proyectos que en favor de la mujer se han lanzado en las diversas conferencias organizadas por los organismos y comisiones de las Naciones Unidas. La más reciente fue la conferencia sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la que se aprobaron dos documentos clave. En ambos los derechos de la mujer a la igualdad de acceso y a plena participación en los procesos decisivos, así

como la necesidad de la prevención de las enfermedades y la defensa de la salud, se hallaban entre los temas más debatidos.

3. Las instituciones europeas y las políticas de integración de la perspectiva de género

3.1. El artículo 3 del Tratado señala que en todas las actividades –incluso en las referidas a la cooperación al desarrollo– en las que participa la UE, ésta se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

3.2. La Unión Europea y sus Estados miembros son signatarios de la Declaración y de la Plataforma de Acción, documentos aprobados en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), en la que se lanzaba una verdadera estrategia propia para suprimir todos los obstáculos a la igualdad de géneros y se establecía el principio de *mainstreaming* (integración de la perspectiva de género) para promover la igualdad de géneros. Poco después del compromiso contraído en Beijing, en sintonía con la Plataforma, se aprobó además el Reglamento CE 2876/98 para la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.

3.3. Dicho texto, aplicable hasta diciembre de 2003, fue sustituido por un nuevo reglamento para el bienio 2004–2006 que refuerza sustancialmente y confirma los objetivos, es decir el apoyo al *mainstreaming* combinado con medidas específicas en favor de la mujer y con la promoción de la igualdad de géneros como importante contribución a la reducción de la pobreza. Asimismo, el documento reafirma el apoyo a las actividades públicas y privadas en los países en desarrollo que asuman como objetivo la igualdad de géneros.

3.4. *El Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo* puede considerarse un punto de referencia importante para las políticas de cooperación. Los sectores de intervención que se consideran prioritarios y merecedores de atención son el control por parte de las mujeres de los recursos y de los servicios, por ejemplo en el ámbito de la enseñanza, del empleo y de la toma de decisiones políticas. En el documento se subraya la necesidad de realizar estadísticas desglosadas por sexo y edad con el fin de determinar y difundir las nuevas metodologías de intervención, análisis, estudio de impacto, etc.

4. Cotonú: un enfoque participativo y una cuestión de género

4.1. El Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000 con los países ACP, constituye un punto de inflexión en la política comercial y de desarrollo de la UE, ya que es la primera vez que se sanciona el compromiso de los actores no estatales en la definición de las **estrategias de desarrollo nacional** y que se le otorga un papel complementario al de las instituciones estatales. En este Acuerdo se establecen como actores no estatales el sector privado, los interlocutores sociales y económicos –donde se incluyen las organizaciones sindicales– y la sociedad civil en todas sus formas y con arreglo a las características nacionales.

4.2. El texto establece la necesidad de informar y consultar a los actores no estatales sobre las políticas y estrategias de cooperación, sobre las prioridades de la cooperación en aquellos sectores que les afecten directamente y sobre el diálogo político; se beneficiarán de recursos financieros para respaldar los procesos de desarrollo local, deberán participar en la ejecución de los proyectos y programas en las zonas o ámbitos de su incumbencia y, por último, recibirán apoyo para potenciar sus capacidades al objeto de mejorar sus competencias, en especial en materia de organización, representación y aplicación de los mecanismos de consulta, de intercambio y de diálogo para promover alianzas estratégicas.

4.3. Además, de conformidad con las políticas de la Unión, este Acuerdo pone de manifiesto el vínculo entre política, comercio y desarrollo. Efectivamente, el mecanismo de asociación se basa en la relación interdependiente de cinco pilares: una dimensión política mundial, la promoción del enfoque participativo, el objetivo de la reducción de la pobreza, el establecimiento de un nuevo marco de cooperación económica y comercial, así como una reforma de la cooperación financiera.

4.4. Asimismo, las estrategias de desarrollo deberían tener presente de manera sistemática la igualdad entre los sexos, que representa uno de los tres temas transversales del Acuerdo (artículos 8 y 31).

4.5. En este marco, el Acuerdo de Cotonú institucionaliza el papel del Comité como interlocutor preferente de los grupos de interés económico y social de los países ACP, lo cual se traduce en un mandato de consulta explícito para las organizaciones de la sociedad civil.

5. Participación de las asociaciones, las ONG y las organizaciones de mujeres

5.1. Teniendo en cuenta las orientaciones de la Unión en materia de participación y perspectiva de género, y vista la importancia que otorga al Comité el propio Acuerdo, nos parece útil ahondar en el papel específico de las mujeres y de su participación en un diálogo civil enmarcado en el Acuerdo de Cotonú.

5.2. Al tratarse de un amplio número de países enclavados en distintas regiones, es obviamente imposible agrupar a las mujeres de los países ACP en un colectivo uniforme. Así, existen grandes diferencias en función de la región, el contexto cultural, el grupo socioeconómico, el nivel de renta o el ámbito rural o urbano en el que habitan. Sin embargo, y a pesar de las obligadas generalizaciones, consideramos que es importante averiguar la manera de lograr una verdadera inclusión de las mujeres en los procesos participativos que han instituido los acuerdos de Cotonú.

5.3. Una primera dificultad viene planteada por el hecho de que en las Directrices sobre los principios y las buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en las consultas y el diálogo sobre el desarrollo no se mencionan las cuestiones de género, y en la «Evaluación preliminar de las disposiciones del Acuerdo de Cotonú relativas a la participación de los actores no estatales en los procesos de programación» (23/1/2004) siguen *sin* recogerse datos cuantitativos ni cualitativos sobre la presencia femenina.

5.4. De los testimonios recogidos en diversos foros y seminarios regionales se desprende que la participación de las asociaciones, ONG y organizaciones de mujeres en los procesos de definición de las estrategias nacionales parece haber sido muy escasa en la mayor parte de los casos.

5.5. Existen grandes divergencias entre, por un lado, las declaraciones de intenciones y los enunciados del Acuerdo y, por el otro, su puesta en práctica. Además, también resultan exiguas las acciones y medidas encaminadas a facilitar la participación de las mujeres.

5.6. No cabe duda de que en ámbitos en los que ya es difícil crear y estructurar un diálogo con la sociedad civil en términos generales, aún lo será más si se pretende aumentar el papel que desempeñan en él las mujeres. Además, la aplicación de las disposiciones recogidas en el Acuerdo en materia de participación constituye un proceso todavía en curso en el que destaca el papel que desempeñan tanto la Comisión –que, para nosotros, es esencial–, como el apoyo gubernamental y los propios actores no estatales, cuyo potencial, competencias y nivel de organización difieren en función de cada ámbito.

5.7. En general, los obstáculos con que nos enfrentamos a la hora de aplicar un enfoque participativo son varios y de distinta índole. Entre ellos cabe citar, como ya se señaló en un dictamen precedente ⁽¹⁾:

- la enorme resistencia que muestra la mayoría de los gobiernos nacionales de terceros países a dialogar con los actores no estatales;
- incluso allí donde se contempla este diálogo, la posibilidad real con que cuentan los actores no estatales para influir en la definición de los programas y de las estrategias de desarrollo sigue siendo bajísima;
- el elevado grado de centralización administrativa que existe en estos países que, al no favorecer la participación en general de los actores no estatales, tiende a marginar las realidades locales periféricas y, sobre todo, las rurales, que son las más difíciles de alcanzar y, con frecuencia, también las más pobres;
- la inexistencia de reglas y normas por las que debería regirse una participación eficaz de los actores no estatales; el escaso nivel de organización de la sociedad civil en muchos terceros países (a menudo, el principal problema estriba en desarrollar las posibilidades de las mismas personas que deberían participar en el proceso);
- el acceso a la financiación, estrechamente ligado a la divulgación y al acceso a la información (de hecho, los actores no estatales de terceros países no sólo lamentan el hecho de que, en numerosas ocasiones, no existe ningún sistema para divulgar la información, sino también que los procedimientos previstos para la concesión de financiación son, en la mayor parte de los casos, caros y complicados, como ponen a menudo de manifiesto los propios actores).

⁽¹⁾ «El papel de la sociedad civil en la política europea de desarrollo» (REX 097/2003).

5.8. En el caso de la participación de las mujeres, estos obstáculos se ven agravados por condiciones objetivas motivadas, por un lado, por factores socioeconómicos, culturales y religiosos y, por el otro, por lo poco familiarizados que muchos gobiernos demuestran estar con los derechos fundamentales en general, y los de las mujeres en particular.

5.9. Desde este punto de vista, y remitiéndose al respeto a los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho como elementos esenciales de la asociación, el Acuerdo de Cotonú prevé que, en caso de grave contravención, se adopten y notifiquen las medidas a la otra parte. Sin embargo, como ya se puso de manifiesto en un dictamen precedente del Comité («El Acuerdo de asociación ACP-UE», 521/2002; ponente: Sr. BAEZA SANJUÁN), habría sido deseable que se hubieran establecido unos criterios más precisos para la protección de estos principios.

6. Las mujeres en los procesos de desarrollo y los temas prioritarios de intervención

6.1. En realidad, la cuestión de la participación de la sociedad civil femenina está estrechamente vinculada al papel de la mujer en los procesos decisorios y en todo el proceso de desarrollo; en este sentido, podría resultar útil ampliar el ámbito de reflexión.

6.2. Las mujeres no solamente pueden contribuir considerablemente a los procesos de desarrollo, sino que también deben poder beneficiarse de las ventajas y oportunidades que brinde este desarrollo.

6.3. En realidad, en los países en vías de desarrollo y en particular en los países ACP las mujeres son el colectivo más débil de la sociedad, y quienes más sufren la pobreza y las privaciones al no tener ni el control ni el acceso suficientes a los recursos que podrían permitirles mejorar sus condiciones de vida y contribuir al desarrollo económico de un país.

6.4. Así pues, este control y acceso de los recursos parece ser un requisito previo si lo que verdaderamente se pretende es avanzar en la lucha contra la pobreza y desencadenar procesos de desarrollo sostenible y duradero.

Además, en la mayor parte de los casos en que las mujeres participan en actividades comerciales, lo hacen en el sector informal, que es también el más vulnerable a las políticas macroeconómicas de reestructuración.

6.5. A pesar de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* que ha suscrito la Unión Europea con la intención de reducir a la mitad la pobreza de aquí al año 2015, existe el «peligro» de que los negociadores de ambas partes se ocupen únicamente de las repercusiones que tienen las dimensiones macroeconómicas y políticas, olvidándose de los objetivos más amplios y de las repercusiones de las medidas negociadas sobre los distintos segmentos de la población. Se deben apoyar las acciones de la Comisión Europea encaminadas a la creación de instrumentos de control que evalúen los efectos de estos acuerdos.

6.6. Entre los temas señalados en los diversos documentos de las Naciones Unidas, de la FAO y de otros organismos internacionales, por exigencias de simplificación, pueden señalarse algunos temas prioritarios de intervención, sin pretender obviamente con ello agotar todos los sectores:

— Educación y formación

Se ha demostrado que fomentar la educación y la formación no implica sólo una mejora en la vida de los individuos, sino que también tiene consecuencias positivas en la colectividad local. La correlación entre educación y las demás áreas de la economía y de la sociedad y su efecto sobre el papel de la mujer (escolarizada) se ha puesto de manifiesto en muchos estudios, investigaciones y estadísticas. Por esta razón, es fundamental favorecer la difusión de los servicios escolares y de formación también en las zonas rurales y más pobres de los países en desarrollo, garantizando el acceso gratuito tanto las mujeres como a los hombres. Todavía hoy, no se escolariza al 24 % de las niñas en edad escolar de nivel primario (frente al 16 % de los niños). En los países en desarrollo, el 61 % de los hombres han cursado, cuando menos, educación básica, frente al 41 % de las mujeres.

— Acceso a los recursos

El acceso a los recursos financieros, en particular la posibilidad de que las mujeres puedan acceder con facilidad a préstamos bancarios, microcréditos, posibilidades de ahorro y servicios de seguros, se considera una de las prioridades de la intervención. La información sobre la existencia de estos instrumentos quizá sea una de las claves de la intervención. En las Naciones Unidas se ha presentado ya una serie de recomendaciones en este sentido, en particular sobre la mejora del acceso de la mujer a los recursos financieros. Asimismo, teniendo en cuenta los rápidos cambios que se producen en la economía y en el mercado mundial, todos los aspectos relativos a los recursos en favor del desarrollo deberían ser analizados desde el punto de vista de la mujer. Las diferencias entre hombres y mujeres en relación al acceso y al control de los recursos económicos, de los bienes públicos y de los servicios, así como de la propiedad de la tierra, han privado a las mujeres de derechos fundamentales y de oportunidades económicas, de poder y de una voz independiente en los procesos políticos y decisorios.

— Política de empleo

Pese a algunos pequeños avances en materia de participación de la mujer en el mercado laboral, en los países ACP no se puede hablar realmente de igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo, formal y en igualdad de retribuciones. En los países en vías de desarrollo el sector informal representa la fuente más importante de ahorro y de empleo. Son sobre todo las mujeres quienes han sufrido las consecuencias de la pérdida de puestos de trabajo en muchos países ACP, y quienes se ven a menudo empujadas al desempleo o a formas de trabajo sin control, informal o precario, con niveles de remuneración a menudo insuficientes para sobrevivir. La posibilidad de acceder a modalidades de microcrédito, de fomentar la actividad empresarial femenina a pequeña escala y de poseer terrenos es fundamental para garantizar a la mayor parte de las mujeres y los hombres una vida digna, pero, según afirma la FAO, las mujeres se hallan privadas en la práctica de tal derecho en muchos países en desarrollo. Un análisis de los créditos que se llevó a cabo en cinco países africanos demuestra que las mujeres reciben el 10 % de los créditos destinados a los pequeños propietarios agrícolas; el 90 % restante va destinado a los hombres.

— *La mujer y la salud*

La salud reproductiva y, en general, el derecho a la salud de la mujer son conceptos todavía extraños en muchos países en desarrollo, lo cual tiene resultados extremadamente negativos no sólo para las mujeres a título individual, cuya vida está en riesgo, sino para la sociedad en general. Como ejemplo simbólico de que se trata de una situación crítica basta pensar en la dificultad que encuentran para la curación o la prevención del SIDA y en la influencia que la difusión de las enfermedades está teniendo en los sistemas económicos y sociales de muchos países, sobre todo del África subsahariana.

Las diferencias sexuales y biológicas entre hombre y mujer se reflejan también en el ámbito de la salud y de la atención a las personas. Los roles y el estatus que se asignan a la mujer no reflejan con justicia la necesidad que para ella reviste un acceso adecuado a la asistencia sanitaria y a los medicamentos y, además, no tienen en cuenta las responsabilidades que asume en la sociedad. Es escasísima la atención que se dedica a las diferentes necesidades propias de la mujer, con repercusiones negativas durante toda su vida. Todo ello asume una perspectiva aun más alarmante cuando el contexto sociocultural tiende a justificar los abusos de tipo físico, psicológico y sexual de los que es víctima la mujer.

— *Lucha contra cualquier forma de violencia contra la mujer*

La violencia contra la mujer sigue siendo una de las batallas más difíciles de ganar e, incluso, de cuantificar. Basta pensar en el fenómeno de la violencia doméstica —que ya resulta difícil de denunciar en las sociedades occidentales—, las mutilaciones genitales y el fenómeno del tráfico de personas. Este último, que afecta especialmente a mujeres y niños, parece cada vez más extendido. Sus víctimas, a menudo de muy corta edad, se ven sometidas a esclavitud sexual y a otras modalidades de trabajo forzado. Especialmente expuestas a toda suerte de violaciones de los derechos humanos están las mujeres que viven en países devastados por guerras y conflictos.

7. Recomendaciones

7.1. Se advierte la necesidad de una mayor claridad y determinación en la definición de los objetivos encaminados a apoyar a las mujeres, así como en las medidas que se han de emprender si la Unión Europea pretende verdaderamente influir de forma positiva en las condiciones de vida de las mujeres y los pobres sobre todo es necesario prestar una gran atención a aquellas políticas de reajuste cuyos efectos han penalizado a las mujeres y, en general, a los grupos de población más débiles, de modo que sean evidentes los beneficios también para estos estratos sociales.

7.2. En este sentido, parece necesario que la evaluación de los acuerdos comerciales de la UE con terceros países y, en particular, con los países ACP incluya análisis específicos sobre las repercusiones que dichos acuerdos tendrán en los grupos de población más desfavorecidos y en las cuestiones de género.

7.3. La inversión para promover aquellas asociaciones y ONG que actúan en defensa de la igualdad entre los sexos y la capacitación de las mujeres es fundamental para mejorar las

condiciones económicas, sociales y políticas de los países en desarrollo, así como para encontrar modalidades de desarrollo sostenible.

7.4. Como consecuencia de todo lo anterior, no se trata tanto de promover una mayor integración de la sociedad civil femenina como de crear las condiciones básicas para su verdadera participación, valoración y apoyo a fin de alcanzar la igualdad con los hombres en aras del desarrollo de sus países. De hecho, reforzar el papel de las mujeres en el proceso participativo representa un paso decisivo para que adquieran poder de decisión.

7.5. Sin embargo, la condición básica más importante es la afirmación de la igualdad en el derecho de acceso a la educación y la formación para las mujeres. Con este fin, se deberían fomentar todos los programas y proyectos relacionados con dicho ámbito, desde la alfabetización primaria hasta el apoyo a la informatización y la puesta en marcha de redes de asociaciones femeninas, como pilar y garantía de participación y valorización del papel que desempeña la mujer en el desarrollo nacional.

7.6. En el ámbito del proceso de descentralización emprendido por la Comisión, resulta fundamental el papel de las delegaciones tal como se especifica en las Orientaciones sobre principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales (24/02/02). Las delegaciones, que gozan de amplia flexibilidad en la elección de los medios más apropiados, tienen la tarea de supervisar de cerca y facilitar una mayor participación de los actores no estatales. Si bien en las orientaciones no se hacen sugerencias concretas en lo que respecta a la participación y el papel de las organizaciones de mujeres, consideramos que las delegaciones deben tener una influencia importante para facilitar la identificación y la inclusión en el diálogo civil, para la creación de redes y para formular una estrategia de construcción de capacidades destinada específicamente a la mujer.

Sería necesario encomendar a las delegaciones una determinada responsabilidad para promover la integración de la perspectiva de género (*mainstreaming*) y por lo menos un representante de la delegación en el país debería recibir formación específica sobre los problemas relacionados con este aspecto.

7.7. Debe prestarse especial atención a analizar las diversas realidades existentes en el mundo asociativo de la mujer y sus características, dado que muy a menudo carecen de la información adecuada.

El propio Comité podría contribuir a determinar cuáles son las asociaciones y organizaciones internacionales europeas que actúan a favor del apoyo y la participación de las mujeres en los países ACP.

7.8. Los documentos relacionados con las estrategias nacionales deberían contemplar expresamente tanto la participación de las mujeres en su redacción como las medidas y acciones encaminadas a reforzar las actividades de las asociaciones de mujeres. Consideramos que la Comisión podría ejercer una cierta influencia a este respecto.

El Comité insta a la Comisión a que cree una línea de financiación específica en favor de las organizaciones femeninas de las sociedades civiles de los países ACP.

7.9. En términos más generales, sería importante que se crearan canales preferenciales para las asociaciones de mujeres en lo que respecta a los requisitos que deben cumplir los actores no estatales para poder optar a ayudas y para el acceso a la financiación.

7.10. Precisamente en el marco de los acuerdos de Cotonú podrían resultar un instrumento útil para su aplicación los cursos de formación destinados a la promoción de las actividades de asociaciones y organizaciones de mujeres que operan en la realidad local.

7.11. El Comité se compromete a promover la organización de seminarios que permitan determinar y ahondar en los temas

relativos al estatus y la participación de las mujeres en los países ACP.

7.12. El Comité solicitará una participación femenina equitativa en las delegaciones que acudan a sus seminarios y encuentros con mujeres y asociaciones de los países ACP y de terceros países en general.

7.13. El Comité se compromete a organizar, antes del primer semestre de 2005, una conferencia con mujeres y asociaciones de las sociedades civiles de los países ACP con los siguientes objetivos: valorizar el papel que desempeñan las mujeres en los procesos decisorios, determinar los obstáculos y definir estrategias basadas en los puntos de vista de las propias protagonistas acerca de los procesos de desarrollo.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas»

(2005/C 74/09)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2004 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

Exposición de motivos

1.1 Habida cuenta de los cambios demográficos y de las oportunidades y riesgos para la calidad de vida del creciente número de personas de edad avanzada en Europa, el Comité pide que:

- a) se incluya una acción clave sobre este tema en el VII Programa marco de investigación y
- b) se adopten medidas de acompañamiento para establecer fundamentos firmes para la toma de decisiones que permitan la planificación, decisión y actuación políticas, tanto en el nivel nacional como en el nivel europeo.

Los aspectos biológicos, psicológicos, sociales, culturales, tecnológicos, económicos y estructurales del envejecimiento están estrechamente relacionados entre sí. Al mismo tiempo, el envejecimiento tiene lugar en un contexto geográfico y social concreto. Este contexto se caracteriza en Europa por fuertes contradicciones geográficas, culturales y socioestructurales. Ambos aspectos —el carácter pluridimensional del proceso de envejecimiento y la diversidad de condiciones en que tiene lugar— no se toman en consideración de forma suficiente en el programa de investigación actual. No obstante, sólo de una investigación planificada a largo plazo y suficientemente amplia podrán extraerse los principios de planificación y de toma de decisiones bien fundados que son necesarios en los más diversos ámbitos sociales y en todos los niveles de decisión frente a los cambios en la estructura demográfica de la población.

Por lo que respecta al punto a) existen necesidades en investigación sobre los aspectos siguientes:

- política económica y financiera (4.1)
- trabajo y empleo (4.2)
- realidad diaria de las personas de edad avanzada (4.3)
- entorno sociogeográfico (4.4)
- aprendizaje a lo largo de toda la vida (4.5)
- preservación de la salud y asistencia sanitaria (4.6)
- nuevas tecnologías (4.7)
- tratamiento, articulación y desarrollo de los conocimientos existentes (4.8).

Las múltiples dimensiones del proceso de envejecimiento y la diversidad de condiciones culturales, económicas y estructurales en las que tiene lugar hacen necesario desarrollar una investigación a largo plazo, pluridisciplinaria e interdisciplinaria.

Por lo que se refiere a b), las medidas de acompañamiento que se consideran necesarias para garantizar el respeto del artículo II-85 de la Constitución Europea, que reconoce el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural, son las siguientes:

- aplicar el «método abierto de coordinación» para establecer un enfoque y una clasificación uniformes de los indicadores relativos a la calidad de vida de las personas de edad avanzada en los países europeos, facilitar el intercambio de experiencias, la comparación entre los países europeos y el aprendizaje mutuo, impulsar el diálogo entre los representantes de la sociedad civil organizada y las direcciones generales competentes de la Comisión y ponerse de acuerdo sobre valores comunes con respecto a una sociedad en proceso de envejecimiento;
- la creación de un observatorio común (observatorio europeo) con vistas a la constitución de una Agencia europea del envejecimiento y una base de datos que contribuyan a mejorar el método abierto de coordinación para adquirir, integrar y transmitir conocimientos y extraer consecuencias relevantes para la vida práctica y la política;
- la constitución de un sector «Envejecimiento social» en el CESE;
- organizar talleres y conferencias destinados a aumentar los conocimientos sobre los cambios demográficos y poner de relieve la urgencia de adoptar medidas preventivas y de acompañamiento, incrementar la sensibilización, difundir lo más ampliamente posible los resultados de las investigaciones y fomentar el intercambio entre «antiguos» y «nuevos» Estados miembros.

Objetivo:

Creación de una amplia base de conocimientos que incluya:

- medidas políticas para mantener y, donde sea necesario, incrementar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras de personas de edad avanzada, y

- medidas políticas para consolidar el desarrollo económico y la competitividad de Europa con vistas a los potenciales inducidos por los cambios demográficos.

2. Introducción

2.1 La modificación de la estructura demográfica de la población es al mismo tiempo uno de los grandes éxitos históricos y un reto actual de nuestra época. Nunca antes generaciones enteras habían podido tan justificadamente como hoy tener la esperanza y la expectativa de vivir una vejez tan prolongada. Esta nueva etapa de la vida permite concebir la existencia de manera más diversificada y positiva, pero también implica obligaciones completamente nuevas para la sociedad y el individuo. En la mayoría de los países europeos, muchas de las personas de edad avanzada disponen de una renta suficiente y de las facultades físicas y cognitivas necesarias para vivir estos años suplementarios de manera independiente y satisfactoria. De ahí se derivan nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social. Con el envejecimiento aumenta también, sin embargo, el riesgo de que disminuyan las facultades físicas, sensoriales y cognitivas y de que, por consiguiente, aumenten las limitaciones funcionales. Al mismo tiempo, en la sociedad existen grupos que no disponen de recursos materiales, sociales y personales suficientes que les permitan envejecer con dignidad. Este problema afecta en particular a un gran número de mujeres de edad avanzada que viven solas. Entre los países europeos existen también grandes diferencias a este respecto. Además, la transformación de la estructura demográfica en todos los países hace que sea necesaria una redistribución de los recursos disponibles y la adaptación de los sistemas de sanidad y de seguridad social. El envejecimiento de la población afecta, aunque no de manera exactamente sincrónica, a todos los países de la Unión Europea. En su informe sobre las actividades del CESE 2000-2002, el Presidente del CESE señalaba lo siguiente (p. 69):

2.2 «El Comité ya ha llamado la atención sobre las preocupantes previsiones demográficas con particular impacto en los ámbitos del empleo, la salud pública y las pensiones».

2.3 Este fenómeno constituye el punto de partida del presente Dictamen de iniciativa sobre «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos – Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológica», con el cual se pide la inclusión de una acción clave sobre este tema en el VII Programa marco de investigación. Esta acción comprende dos aspectos distintos, aunque estrechamente vinculados: en primer lugar, los cambios demográficos como tales, originados, por un lado, por el descenso de las tasas de natalidad y las modificaciones que ello implica en la estructura familiar y, por otro, por el aumento de la esperanza de vida de la población; en segundo lugar, el envejecimiento y la vejez, considerados como etapas independientes de la vida, que entrañan un elevado potencial en innovaciones sociales, culturales, organizativas, tecnológicas y económicas, pero también riesgos. Ambos aspectos requieren investigación, tanto por lo que se refiere a las consecuencias para el conjunto de la sociedad y la correspondiente necesidad de actuar políticamente (macrodimensión) como a las consecuencias y las consiguientes medidas necesarias para preservar la calidad de vida de los ciudadanos de edad avanzada; para ello deberán tenerse en cuenta las diferentes condiciones de vida de ambos sexos (microdimensión).

3. Antecedentes y exposición de motivos de la iniciativa

3.1 Habida cuenta de que el cambio demográfico es un fenómeno inédito en la historia y que de él se derivan modificaciones en las estructuras demográficas y sociales, hay una mayor necesidad de conocimientos a fin de poder evaluar las consecuencias para el desarrollo del conjunto de la sociedad y establecer fundamentos firmes para la toma de decisiones que permitan con antelación la planificación, decisión y actuación políticas, tanto en el nivel nacional como en el nivel europeo. Los dictámenes del CESE y las comunicaciones de la Comisión sobre la política de empleo ⁽¹⁾, la inclusión social ⁽²⁾, la atención sanitaria, y el aprendizaje a lo largo de toda la vida ⁽³⁾, etc., apuntan también en esta dirección.

3.2 Esta base de conocimientos constituye al mismo tiempo la condición indispensable para cualquier innovación social, cultural, organizativa, económica y tecnológica y puede contribuir, por una parte, a mantener la calidad de vida de las personas de edad avanzada y, por otra, a reducir la carga que pesa sobre los sistemas de sanidad y de protección social. El rápido aumento del número de personas de edad avanzada y la coexistencia –en parte, consecuencia de ello– de varias generaciones hacen también especialmente necesaria la creación de servicios y de profesiones totalmente nuevos.

3.3 Los proyectos financiados en el V Programa marco de investigación y desarrollo en la acción clave denominada «Envejecimiento de la población» (acción clave nº 6) dentro del programa temático «Calidad de vida y gestión de los recursos vivos» han permitido obtener ya una serie de resultados en este ámbito. La DG de Investigación ha publicado recientemente una evaluación intermedia sobre los resultados y las experiencias de esta acción clave multidisciplinaria. Al mismo tiempo, la aplicación de los resultados de los proyectos del programa de telemática puede contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas de edad avanzada y de las personas con discapacidad. No obstante, el enfoque global que se propugnaba en el programa de telemática de finales de los años noventa no se ha generalizado todavía.

3.4 En el VI Programa marco de IDT+D, el apoyo a la investigación sobre el envejecimiento de la población y las repercusiones sociales e individuales de este fenómeno continuó únicamente en algunos raros temas secundarios de los campos prioritarios de investigación «Ciencias de la vida, genómica y biotecnología aplicadas a la salud» (prioridad 1), «Tecnologías para la sociedad de la información» (prioridad 2), «Los ciudadanos y la gobernanza en una sociedad basada en el conocimiento» (prioridad 7) e «Investigación, desarrollo tecnológico y demostración

- Apoyo a las políticas y previsión de las necesidades científicas y tecnológicas» prioridad 8), así como ERA-NET.

3.4.1 Cabe esperar que se obtengan conocimientos políticamente relevantes, en particular de los proyectos que se están realizando en la actualidad en el ámbito de la prioridad 8 sobre las previsiones demográficas y los costes y gastos sanitarios en la perspectiva del envejecimiento de la población. Un objetivo estratégico especial del programa sobre las tecnologías de la sociedad de la información (IST) es promover la integración de las personas de edad avanzada y de las personas con discapacidad en la sociedad de la información. También en este ámbito se dispone de numerosos resultados útiles y existen proyectos muy prometedores en los que colaboran grandes grupos empresariales y la industria. No obstante, es necesario seguir intensificando los esfuerzos para colmar las lagunas que subsisten. El «envejecimiento de la población» sin embargo, no se menciona como prioridad de investigación por derecho propio en los campos temáticos prioritarios.

3.5 Es de esperar que los proyectos financiados con cargo al V y VI Programas marco de IDT+D centrados en la medicina y la biología permitan realizar grandes progresos en el conocimiento sobre los procesos fisiológicos y biológicos del envejecimiento, la lucha contra las enfermedades y el fomento y mantenimiento de la salud.

3.6 Es innegable la importancia que revisten los conocimientos en este ámbito. Sin embargo, no permitirán ni solucionar los problemas a los que las personas de edad avanzada tienen que hacer frente ni contribuir a que el conjunto de la sociedad europea desempeñe las tareas sociales que le incumbirán en un futuro próximo en vista del creciente número de personas mayores y, en particular, del número creciente de personas de edad muy avanzada. Debido al número relativamente bajo de nacimientos, entre 1960 y 2001 el porcentaje de jóvenes (menores de 20 años) en el conjunto de la población de la UE descendió del 32 % al 23 %, mientras que el número de personas mayores (a partir de los 60 años) aumentó en el mismo período del 16 % al 22 %. El coeficiente de dependencia de las personas mayores, es decir, el porcentaje de la población que tiene 60 años o más en relación con la población con edades comprendidas entre los 20 y los 60 años aumentó en ese período del 29,5 % al 38,9 %. En los próximos años, el porcentaje de personas de edad avanzada seguirá aumentando debido al déficit de nacimientos de los tres últimos decenios y en 2020 supondrá el 27 % de la población. Ello significa que en ese momento más de una cuarta parte de los ciudadanos europeos tendrán 60 años o más ⁽⁴⁾. Al mismo tiempo, el número de personas de edad muy avanzada aumenta de modo muy apreciable (véase también el punto 4.5.1). Teniendo en cuenta el amplio alcance y las consecuencias aún imprevisibles que el envejecimiento de la población puede tener en los más diversos sectores de la sociedad, las perspectivas de la investigación deben ampliarse claramente. Al igual que el envejecimiento no puede reducirse a un proceso biológico, sino que engloba múltiples facetas y es un proceso que dura muchos años, la investigación sobre la vejez y el envejecimiento debe adoptar un enfoque pluridisciplinario e interdisciplinario a largo plazo. El objetivo de la investigación no puede limitarse a mejorar la salud y prolongar el tiempo de la vida. La investigación debe esforzarse por el contrario en aumentar la calidad de vida durante los años que se han ganado.

⁽¹⁾ COM(2004) 146 final; Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; Comunicación de la Comisión - Afianzar la aplicación de la estrategia europea de empleo, anexo 1, 26 de marzo de 2004, COM(2004) 239 final; http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm.

⁽²⁾ Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006); http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm; Dictamen del CESE, DO C 284 de 14.9.1998; Folleto CESE-2000-018 «Empleo, aprendizaje e inclusión social: la contribución del CESE Europeo» FR/EN.

⁽³⁾ Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002, nº 2002/C 163/01, DO C 163 de 9.7.2002; COM(2002) 678 final (noviembre de 2001); véase también el documento COM(2004) 156 final.

⁽⁴⁾ Comunidades Europeas (2002). Estadísticas sociales europeas: Población Eurostat. Ámbito temático 3: Población y condiciones sociales. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

3.7 Por ello, convendría que en el VII Programa marco de IDT+D se incluyera una acción clave sobre los retos que plantean los cambios demográficos, que completaría las investigaciones llevadas a cabo hasta ahora, centradas sobre todo en los sectores médico y biológico, con una perspectiva procedente de las ciencias sociales y del comportamiento, cultural, socioeconómica y centrada en la prevención a lo largo de toda la vida. Un enfoque global de investigación de estas características debe incluir tanto la investigación de base como la investigación aplicada y el desarrollo⁽¹⁾. Además debería abrirse a la participación de las organizaciones europeas de personas de edad avanzada más representativas, tal como se recomendaba en el Segundo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento publicado en el marco de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en abril de 2002, en Madrid, y en la estrategia elaborada por la CEPE NU (Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa) con ocasión de la Conferencia de ministros celebrada en Berlín, en septiembre de 2002. Dada la complejidad y larga duración de los procesos de toma de decisiones políticas, es urgente fomentar la investigación en esta dirección. En lo que sigue se expondrá más detalladamente esta necesidad de investigación en algunos ámbitos.

4. Las necesidades específicas de investigación

El presente Dictamen de iniciativa se centra particularmente en las necesidades de investigación que existen a fin de lograr una calidad de vida y un envejecimiento en buenas condiciones de los ciudadanos europeos en una situación de cambio demográfico. Se trata, por un lado, de examinar los procesos de envejecimiento y las condiciones de vida de las personas afectadas, los cuales pueden mostrar grandes diferencias en los distintos países de Europa. Por otro lado, hay que examinar igualmente las respectivas condiciones generales sociales, que son también muy diferentes en cada uno de los países.

Dada la multiplicidad de ámbitos a los que afecta la modificación de la estructura demográfica de la población, se mencionan únicamente aquellos en los que existe una necesidad de innovación especialmente pronunciada y también, por tanto, una mayor necesidad de investigación interdisciplinaria.

4.1 Necesidades de investigación en los ámbitos de la política económica y financiera

4.1.1 Un primer aspecto fundamental, que en el VI Programa marco se abordó demasiado brevemente, es una perspectiva socioeconómica de las repercusiones de los cambios demográficos que, de acuerdo con los estudios de la DG de Economía y Finanzas, serán graves. Por eso, es necesario disponer de una sólida base de conocimientos que permita relacionar datos sobre renta y empleo con datos sobre salud y comportamientos sociales. A fin de permitir la elaboración de previsiones fundadas, deben recopilarse datos estadísticos de forma continua y sobre lapsos de tiempo más prolongados (buen ejemplo de ello son el English Longitudinal Study of

Ageing [ELSA] sobre la salud y el estudio estadounidense Retirement Survey [HRS]). Se plantean los siguientes temas de investigación:

- Las previsiones demográficas son sumamente inciertas, pero los políticos deben planificar de manera concreta la asistencia sanitaria, la seguridad social y el seguro de vejez. ¿Qué datos son necesarios y deben recogerse para poder apoyar las correspondientes medidas políticas?
- ¿Qué importancia tiene el cambio demográfico en los patrones de consumo y de ahorro? ¿Qué patrones de comportamiento son previsibles y cuáles son adecuados teniendo en cuenta la mayor esperanza de vida?
- ¿En qué medida existe interrelación entre población en pleno envejecimiento y productividad? ¿Qué consecuencias se derivan de ello para la productividad, la capacidad de innovación y el espíritu de empresa?
- ¿Cómo pueden utilizarse los potenciales positivos que, por lo que se refiere a los nuevos productos y servicios, se derivan de la evolución demográfica en beneficio de las generaciones actuales y futuras de personas de edad avanzada y, al mismo tiempo, para reforzar el desarrollo económico de Europa (lema: economía del conocimiento)?
- ¿Qué comportamiento económico debe esperarse en el futuro de las personas de edad avanzada, que en su mayor parte serán más sanas, estarán mejor formadas y tendrán más posibilidades de movilidad que la actual generación de personas mayores, cuya situación, no obstante, corre el riesgo de empeorar en particular en las capas más débiles de la sociedad? (Véanse también al respecto los puntos 4.2.1 y 4.3.6).

4.2 Necesidades de investigación en el ámbito del trabajo y el empleo

4.2.1 Dada la transformación de la estructura demográfica de la población y la necesaria redistribución de los escasos recursos —que no pueden aumentar en la misma proporción— que ésta implica, en el futuro tanto las empresas y los sistemas de protección social como las personas en proceso de envejecimiento deberán contar con que la mano de obra y los conocimientos de las personas mayores se utilizarán durante más tiempo que en la actualidad⁽²⁾. Es sabido que las personas mayores no son, por lo general, menos eficientes que las más jóvenes, sino que algunas competencias disminuyen mientras que otras aumentan. De ello se derivan las siguientes necesidades de investigación:

- ¿En qué sectores laborales los trabajadores de más edad pueden hacer valer sus competencias aun cuando vayan envejeciendo?
- ¿Qué posibilidades y estructuras de trabajo alternativas deben crearse para que la actividad profesional siga siendo atractiva también en una edad más avanzada? ¿El trabajo temporal sería, por ejemplo, una alternativa viable?

⁽¹⁾ COM(2004) 9 final; véase también — COM(2002) 565 final, en particular los puntos 3.3 y 4.2.

⁽²⁾ Véase también el Dictamen del CESE sobre «Política de la innovación», DO C 10 de 14.1.2004 (COM(2003) 112 final); punto 4.7. de las «Observaciones particulares».

- ¿Cómo pueden mejorarse la salud y la seguridad en el puesto de trabajo para permitir una participación más activa de los trabajadores en la vida profesional?
- ¿Cómo deben concebirse los puestos de trabajo y el entorno de trabajo y regularse los ritmos y la organización del trabajo para permitir que las personas de más edad puedan trabajar en condiciones óptimas? ¿En qué medida pueden contribuir a ello las tecnologías aplicadas?
- ¿Cómo pueden reintegrarse a la vida activa los parados de larga duración o las personas inactivas durante mucho tiempo por otras razones (por ejemplo, para cuidar de sus hijos u ocuparse de miembros de su familia)?
- ¿Por qué motivos las empresas despiden a los trabajadores de más edad? ¿Por qué aumenta el desempleo de –en particular– las mujeres de más edad?
- ¿Qué obstáculos existen para prolongar la vida activa o para efectuar nuevas contrataciones de trabajadores de más edad y cómo pueden eliminarse?
- ¿Qué flexibilidad puede y debe preverse durante los períodos de transición de la vida activa plena a la jubilación, a fin de que éstos beneficien por igual a los trabajadores de más edad, a las empresas y a los sistemas de protección social pertinentes?
- ¿Cómo debe llevarse a cabo la transferencia de conocimientos a fin de que los conocimientos y la experiencia acumulados durante años por los trabajadores de más edad puedan transmitirse a los más jóvenes y para que éstos demuestren interés en adquirir los conocimientos de los «mayores» y puedan integrarlos en su «joven» base de conocimientos y utilizarlos en su beneficio y en el de la empresa?
- Por lo que se refiere a las acciones de formación a lo largo de toda la vida, véase el punto 4.5.

El aumento del porcentaje de personas de edad avanzada en la población total requiere además la ampliación de las profesiones existentes o incluso la creación de nuevos campos profesionales. Sin embargo, falta información sobre los ámbitos en los que es particularmente necesario ampliar las competencias profesionales a fin de responder a las peticiones y necesidades de las personas de edad avanzada y aquellos en los que es necesario crear nuevos sectores de actividad y, por otro lado, sobre las perspectivas de empleo que estos ofrecen.

Estos cambios deberían analizarse:

- por lo que respecta a las modificaciones de la estructura de ingresos y de consumo que van asociados al cambio demográfico (véanse también los puntos 4.1.1 y 4.3.6);
- por lo que respecta a la reducción de la movilidad en la vejez; podría pensarse en el desarrollo de nuevos servicios domésticos, como, por ejemplo, peluquería y pedicura a domicilio, así como servicios a distancia, tales como televenta, asesoramiento a distancia y servicios similares;
- para las cuestiones de política de empleo, en particular en el sector de la salud y la asistencia, véase el punto 4.6.

4.3 Necesidades de investigación sobre la realidad diaria las personas de edad avanzada

4.3.1 El envejecimiento no es sólo un proceso biológico, sino también, y sobre todo, un proceso social. Las condiciones generales sociales en que tiene lugar presentan diferencias considerables entre los distintos Estados miembros y dentro de los Estados miembros. Estas diferencias se refieren por una parte a la macrodimensión de los sistemas políticos y sociales que se establecieron progresivamente durante la historia y, por otra, a la microdimensión que constituyen los recursos y las vidas de cada persona. Por consiguiente, las condiciones del envejecimiento y de la vejez varían en función de cada grupo de población. Estas diferencias, ya sean debidas a las diferencias en la situación de las mujeres y los hombres, a las experiencias vitales y profesionales o a las condiciones de vida materiales, etc., deben tenerse en cuenta al investigar la realidad diaria de las personas de edad avanzada.

4.3.2 Entre los países europeos existen enormes diferencias por lo que respecta al clima, la topografía, la densidad de población y los tipos de hábitat, las infraestructuras de transporte, las prestaciones sociales previstas por el Estado y muchos otros aspectos que influyen en la capacidad de llevar una vida independiente y participar activamente en la vida social. Algunos países conceden prestaciones de jubilación mínimas que constituyen una base económica suficiente para vivir de manera satisfactoria durante la vejez; en otros, las prestaciones no cubren ni siquiera las necesidades básicas. Existen grandes diferencias entre los países, dentro de cada país y entre los grandes grupos de personas de edad avanzada.

- ¿Cómo influyen los distintos regímenes de prestaciones sociales de los países europeos en la calidad de vida de sus ciudadanos de más edad?
- ¿Qué tipo de medidas preventivas podrían adoptarse para compensar las desventajas que dificultan a los ancianos el acceso a alojamientos apropiados, medios de transportes cómodos, ofertas culturales, comida sana y nuevas tecnologías, las cuales amenazan su calidad de vida?
- Habida cuenta de los recortes de las prestaciones sociales y de las prestaciones en el ámbito de la asistencia sanitaria, ¿cómo es posible garantizar la calidad de vida, en particular de las personas de edad avanzada cuya existencia física y social se ve amenazada por la pobreza, las enfermedades crónicas, la falta de formación, la insuficiencia de conocimientos lingüísticos o la falta de otros recursos?
- ¿En qué condiciones viven las personas que no pueden mantener (seguir manteniendo) una vida independiente por sus propios medios? ¿Qué normativas existen en los Estados miembros europeos para estas personas y qué medidas son necesarias para salvaguardar sus intereses?
- ¿En qué condiciones viven las personas de edad avanzada en las residencias de ancianos e instituciones? ¿Qué modalidades existen de representación de sus intereses?

— ¿Cuáles son las condiciones de prevención, asistencia y atención de los enfermos de Alzheimer y de las personas que tienen otras enfermedades degenerativas en los Estados miembros europeos? ¿Qué posibilidades y experiencias existen con diferentes tipos de vivienda?

4.3.3 La independencia, la autonomía y la integración social son objetivos personales y de política social importantes. Estos objetivos son por múltiples razones más difíciles de alcanzar a una edad avanzada y, en particular, a una edad muy avanzada. Por una parte, con la edad aumenta el riesgo de que la salud decline. En este caso, unas condiciones ambientales desfavorables y la falta de recursos económicos dificultan el mantenimiento de la independencia y la participación social. Del mismo modo, algunas normas y concepciones sociales —por ejemplo, una imagen discriminatoria de la vejez— pueden actuar como obstáculos y llevar a la exclusión de algunos ámbitos sociales importantes. Con todo, a la imagen negativa de la vejez se contraponen el hecho de que una parte predominante de las personas de edad avanzada puede seguir viviendo de manera totalmente autónoma e independiente por muchos años. Además, estas personas contribuyen de forma importante a la vida familiar y social mediante prestaciones de apoyo intergeneracionales (sociales y económicas) y el trabajo voluntario que realizan en asociaciones políticas, sindicales o confesionales.

4.3.4 Incluso enfrentadas a muchas circunstancias externas contrarias y a las limitaciones derivadas de los problemas de salud, las personas de edad avanzada disponen de una gran reserva de capacidades psicológicas necesarias para hacer frente a tales dificultades. Sin embargo, este equilibrio interno se ve amenazado cuando los problemas se acumulan.

— ¿Qué tipo de intervenciones son necesarias, y en qué momento, para evitar que las personas de edad avanzada se vean superadas por las dificultades y para ayudarles a abordar las situaciones críticas en sus vidas?

— ¿Qué medidas son necesarias para satisfacer dimensiones que van más allá de la cobertura de las necesidades básicas, como la necesidad psicológica de seguridad, de relaciones familiares, de otras relaciones humanas y de integración social?

4.3.5 La mayor parte de las personas de edad avanzada puede seguir llevando una vida relativamente activa y sana durante los veinte o treinta años que comprende la etapa de la vejez en la vida. Debido a la novedad histórica que representa, sólo existen por el momento, no obstante, pocos ejemplos de la manera en que puede concebirse esta etapa de la vida. No existen datos fiables y comparables a nivel europeo sobre los ámbitos en los que las personas de edad avanzada son activas en la actualidad y prestan una contribución social y económica importante, en particular mediante el trabajo voluntario o remunerado en organizaciones políticas, sindicales o confesionales, en el sector de la asistencia, la formación y la educación de los jóvenes, etc.

— ¿Cuáles son los sectores de actividad, las ofertas de formación permanente, las formas de participación y las posibilidades de encuentro que pueden crearse para contribuir a que el potencial positivo de los años de la vejez dé un sentido a la vida de los individuos y se utilice de manera productiva para la sociedad?

— ¿En qué se diferencian los intereses, experiencias, necesidades y capacidades de los hombres y las mujeres de edad avanzada? ¿Cómo pueden y deben tenerse en cuenta estas diferencias?

— ¿Cómo pueden las personas de edad avanzada participar, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en los procesos decisorios que guardan relación con su derecho a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural los más diversos niveles nacionales y europeos, de forma que el artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza se aplique en la práctica?

— ¿Cuáles son las necesidades de las personas mayores, y en particular las de los emigrantes en edad avanzada en materia de movilidad transregional y transfronteriza, y cómo se puede facilitar la satisfacción de las correspondientes necesidades (al igual que en el caso de los trabajadores)?

4.3.6 En gran medida el envejecimiento de la sociedad sólo se debate como problema, como carga, y desde el punto de vista de los crecientes costes sociales y sanitarios. Sin embargo, muy pocas veces se piensa en los aspectos positivos de la vejez, sobre los que por otra parte se dispone de muy poca información. Entre ellos cabe citar, por ejemplo, que las personas de edad avanzada ya no ejercen una presión en el mercado de trabajo, pero siguen participando como consumidores en el desarrollo económico.

— ¿En qué se diferencian las estructuras de ingresos y de consumo y las necesidades de consumo de las personas de edad avanzada y las de las más jóvenes?

— ¿Qué modificaciones en los patrones de consumo deben esperarse que se produzcan en las futuras generaciones?

— ¿En qué ámbitos existe un potencial de innovación particular que permita tener más en cuenta en el futuro las necesidades específicas de las personas de edad avanzada?

— Véanse también los puntos 4.1.1 y 4.2.1.

4.3.7 A raíz de los debates actuales sobre los problemas que plantean la asistencia sanitaria, la financiación de los sistemas de jubilación y, en algunos países, los cuidados paliativos, muchos ancianos tienen el sentimiento de ser más una carga que un miembro valorado de la sociedad.

— ¿Cómo pueden darse a conocer y hacer que se valoren más la contribución intelectual y material de las personas de edad avanzada en los distintos ámbitos de la sociedad?

- ¿Qué medidas de política social pueden adoptarse para que las personas de edad avanzada no tengan razones para pensar que no son sino una «carga»?
- ¿Cómo pueden modificarse en general las percepciones negativas que se tienen de la vejez, a fin de fomentar una mayor aceptación de ella y crear una cultura positiva del envejecimiento? ¿Cómo puede suscitarse entre los jóvenes una mayor comprensión hacia las personas de edad avanzada y fomentarse el diálogo entre las generaciones? (Véase asimismo el punto 4.5.2)
- ¿Cómo puede lograrse que los medios de comunicación presenten la vejez con una actitud más matizada?
- La muerte y morir son en gran medida un tabú, pero al mismo tiempo representan un factor económico de no poca importancia. ¿Cómo puede impedirse una mera comercialización de la muerte y, en su lugar, desarrollarse una cultura éticamente responsable de ella?
- las personas de edad avanzada puedan permanecer el máximo tiempo posible en su domicilio?
- ¿Qué medidas de adaptación arquitectónicas o técnicas pueden contribuir a que las personas de edad avanzada con dificultades específicas (problemas auditivos y de visión, movilidad reducida, demencia) puedan mantener su autonomía?
- ¿De qué forma pueden contribuir, en particular, los conceptos innovadores en el ámbito de las «viviendas inteligentes» a que las personas de edad avanzada puedan seguir viviendo de forma autónoma por mucho más tiempo y en el gobierno de la propia casa?
- ¿Qué experiencias positivas existen ya en Europa en este ámbito? ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de ellas?

4.4 Necesidades de investigación sobre el entorno sociogeográfico

4.4.1 El entorno social de las personas de edad avanzada se modificará radicalmente en los próximos años: una tasa de natalidad más baja, posponer la formación de una familia y altos índices de divorcios han menoscabado la red tradicional de relaciones familiares. Al mismo tiempo, debido al aumento de la esperanza de vida, es cada vez más frecuente que convivan hasta cinco generaciones de una familia (familias, sin embargo, poco ramificadas horizontalmente).

- ¿Qué efectos tienen estas modificaciones en la integración y la participación social de las personas de edad avanzada?
- ¿Pueden las generaciones futuras recurrir en mayor medida a las relaciones no familiares y son éstas sólidas cuando se deja sentir la necesidad de ayuda?
- ¿Cuáles son las medidas de política social o las innovaciones organizativas o técnicas que pueden contribuir a reforzar las redes familiares y no familiares, a fin de aumentar su resistencia y duración?

4.4.2 Los estudios sobre el empleo del tiempo y la movilidad han demostrado que con la edad aumenta cada vez más el tiempo que se pasa en la vivienda y disminuyen las actividades en el exterior.

- ¿Cómo pueden equiparse con el menor coste posible las viviendas, en particular los apartamentos de alquiler en edificios antiguos, pero también las casas unifamiliares, a fin de permitir que las personas de edad avanzada puedan permanecer en ellas, pese a las dificultades físicas, sensoriales o cognitivas crecientes o puedan ser atendidas a domicilio cuando sea necesario?
- ¿Cuáles son los factores que generalmente convendría tener en cuenta en la modernización de las viviendas a fin de que

4.4.3 La necesidad de ingresar en una residencia de ancianos cuando merma el estado de salud constituye una pesadilla para la mayor parte de las personas de edad avanzada.

- ¿Qué soluciones atractivas y, no obstante, viables económicamente existen cuando la vida en el domicilio propio se convierte en una carga demasiado pesada y no se puede seguir llevando una vida autónoma?
- ¿Qué experiencias se han realizado hasta la fecha con nuevas formas de vivienda, como, por ejemplo, las viviendas asistidas? ¿Qué condiciones generales determinan el éxito o el fracaso de éstas y otras alternativas similares?

4.4.4 Los equipos, sistemas y servicios técnicos pueden ser de gran ayuda en la vejez para paliar los problemas cotidianos. Pero a menudo no están adaptados a las necesidades de las personas de edad avanzada. Los aparatos, no obstante, pueden ser diseñados con arreglo a los principios del «diseño para todos» y deberían poderse adaptar de forma flexible a diferentes grupos de usuarios. Esto significa que es indispensable que los usuarios futuros participen en su desarrollo a fin de mejorar la calidad de los productos y de los servicios. A este respecto debe recomendarse la consulta y la participación activa de las organizaciones europeas de personas de edad avanzada más representativas, así como de las propias personas de edad avanzada, a fin de realizar un intercambio permanente (una auditoría social) sobre las necesidades reales de las personas de edad avanzada.

- ¿Qué deben saber productores y diseñadores sobre el enfoque y los métodos del «diseño para todos» y sobre las capacidades, limitaciones, necesidades y percepciones de las personas de edad avanzada, para que los productos técnicos sean convenientemente adaptados y sean aceptados por las personas de edad avanzada y se mejore su utilización?
- ¿Qué cambia con la edad y qué es posible que cambie en las nuevas generaciones de personas de edad avanzada?

- ¿Cómo pueden integrarse mejor que hasta la fecha las capacidades y necesidades cambiantes de las personas de edad avanzada en la configuración de las tecnologías de uso general? ¿Qué medidas políticas son adecuadas para lograr una mayor participación de la industria y de la economía en la realización de los objetivos del «diseño para todos»?
- ¿Cómo puede concebirse lo más eficazmente posible la participación de los usuarios en el desarrollo de los aparatos técnicos?

Además, hay que investigar con más profundidad qué ayudas técnicas pueden utilizarse realmente y qué condiciones generales son necesarias para que éstas puedan contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas de edad avanzada.

- ¿De qué manera pueden ayudar a las personas de edad avanzada en las necesidades de la vida cotidiana? ¿De qué manera pueden ayudar a los trabajadores y servicios formales o informales de asistencia en caso de que sea necesario prestar asistencia o se sufran enfermedades mentales?
- ¿Qué aspectos éticos deben tenerse en cuenta (por ejemplo, en el caso de personas demenciadas) para no poner en peligro el respeto de la vida privada, por ejemplo, mediante los sistemas de teleasistencia?
- ¿Qué posibilidades innovadoras ofrecen las nuevas tecnologías y qué efectos tiene su introducción a largo plazo? ¿Qué medidas sociales de acompañamiento son necesarias para que éstas sirvan para mejorar la calidad de vida y la participación social de las personas de edad avanzada, y no para aumentar el aislamiento social y la discriminación?

4.4.5 Es sabido que las actividades físicas, sociales y culturales permiten a las personas de edad avanzada conservar la salud y tener una vejez satisfactoria. A menudo, sin embargo, los obstáculos derivados del entorno natural o del hábitat o la falta de medios de transporte impiden el acceso a las instalaciones correspondientes. Estos problemas son bien conocidos⁽¹⁾, pero falla en muchos aspectos la aplicación de las soluciones propuestas.

- ¿Qué medidas pueden y deben adoptarse urgentemente en el ámbito de la planificación social, el urbanismo y los transportes para que el entorno urbano, las vías públicas, los medios de transporte, las instalaciones donde se prestan servicios, etc., respondan a las exigencias del creciente número de personas de edad avanzada y les permitan conservar su autonomía?
- ¿Cómo puede contribuir específicamente a la integración social de las personas de edad avanzada la calidad del entorno urbano, en particular mediante puntos de encuentro y transportes públicos adecuados?
- ¿En qué países y en qué sectores ya se dispone de experiencias positivas y cómo pueden extrapolarse a otros países y sectores?

⁽¹⁾ Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) (2002) «Transporte y envejecimiento de la población». Paris Cedex: Publicaciones de la OCDE.

4.4.6 A menudo, la falta de recursos económicos y sociales individuales y las dificultades motrices o sensoriales impiden a las personas de edad avanzada el acceso o la participación en actividades externas. Sin embargo, es precisamente para estas personas, casi siempre mujeres ancianas que viven solas, para quienes la participación en una actividad social o cultural sería especialmente importante para no aislarse.

- ¿Cuáles son las medidas de política social y las innovaciones organizativas o tecnológicas que pueden contribuir a que las personas menesterosas de edad avanzada participen en la vida de la comunidad?

4.5 *Las necesidades de investigación por lo que respecta al aprendizaje a lo largo de toda la vida*

4.5.1 En una sociedad en la que los cambios sociales, culturales y técnicos se producen con gran rapidez, el aprendizaje a lo largo de toda la vida adquiere cada vez más importancia. Esto vale en particular para los trabajadores de más edad cuyos conocimientos adquiridos con anterioridad ya no bastan para responder a las exigencias de la vida laboral moderna. En una Comunicación de la DG de Educación y Cultura y de la DG de Empleo y Asuntos Sociales y en una Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 ya se hizo hincapié en el objetivo de crear un espacio europeo de la educación y la formación a lo largo de toda la vida⁽²⁾. También en este ámbito, las necesidades de investigación siguen siendo importantes.

- ¿Qué tipo de medidas de formación a lo largo de toda la vida son especialmente recomendables para los trabajadores de más edad por su contenido y su metodología?

- ¿Cómo puede garantizarse que las medidas apropiadas beneficien por igual a todos los trabajadores, independientemente de su edad y su sexo?

4.5.2 La necesidad de un aprendizaje a lo largo de toda la vida afecta también a las personas que han abandonado la vida activa. También ellas deben tener la posibilidad de seguir desarrollándose en el nivel personal para beneficio de la sociedad.

- ¿Cómo se adquieren y se difunden los conocimientos en la sociedad de la información?

- ¿Cómo se puede favorecer el aprendizaje a lo largo de toda la vida en las personas de edad avanzada, independientemente de su situación profesional? ¿Qué posibilidades de participar en los programas de formación e información sobre temas relacionados con la vida profesional o con la cultura existen en los Estados miembros en la actualidad y qué experiencias se han realizado, por ejemplo en las universidades para la tercera edad o en los encuentros sobre diferentes ámbitos temáticos?

⁽²⁾ COM(2001) 678 final.; Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002, n° 2002/C 163/01, DO C 163 de 9.7.2002.

- ¿Hay relación entre el tipo de actividad profesional anterior y la formación a lo largo de toda la vida posterior? ¿Pueden extraerse conclusiones de las medidas de formación durante la etapa profesional activa sobre cómo puede mantenerse vivo en las personas de edad avanzada el interés por el aprendizaje, la formación y la cultura?
- ¿Cómo puede mejorarse el acceso a la formación también para los grupos hasta ahora poco representados y cómo puede garantizarse la diversidad cultural?
- ¿Qué papel pueden desempeñar los medios de comunicación de interés general y las nuevas tecnologías y la educación en línea para mantener la participación social, transmitir los conocimientos y la información y estimular la formación individual en la vejez?
- ¿Cuáles son las competencias elementales especialmente importantes en la vejez? (Véase también el punto 4.6.1)
- ¿Cuáles son los conocimientos básicos sobre la vejez y el envejecimiento de los que deberían disponer las personas y las organizaciones que se ocupan de las personas de edad avanzada? ¿Qué iniciativas de formación son adecuadas para transmitir a los jóvenes una mejor comprensión de las personas de edad avanzada? (Véase asimismo el punto 4.3.7)
- ¿Cómo puede evaluarse la aplicación de medidas decididas con anterioridad y cómo pueden transmitirse experiencias positivas? ⁽¹⁾

4.6 Necesidades de investigación en el ámbito de la preservación de la salud y la necesidad de asistencia

4.6.1 Se considera que una de las consecuencias particularmente graves que tendrán los cambios demográficos será el aumento de la carga financiera que pesa sobre los sistemas de seguridad social y de asistencia sanitaria debido al rápido aumento del número de personas de edad avanzada. En los próximos quince años se espera un aumento del 50 % del número de personas de ochenta años en toda Europa, que superarán los 20 millones ⁽²⁾. Al mismo tiempo crece exponencialmente el número de personas centenarias. Por consiguiente, tiene una importancia fundamental la investigación, también en particular la que se centra en la prevención y en el mantenimiento y restablecimiento de la autonomía funcional de las personas de edad avanzada.

- ¿Qué efectos a largo plazo tienen determinados estilos de vida en el estado de salud general, y en particular en algunas enfermedades? ¿Cómo pueden fomentarse los hábitos sanos?

⁽¹⁾ EUROSTAT (2002). La situación social en la Unión Europea: 2002 Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

⁽²⁾ Véase Robine, J.M. & Vaupel, J. (2001). Emergence of supercentenarians in low mortality countries. *The Gerontologist*, 41 (special issue II), 212.

- ¿De qué manera hay que sensibilizar a las personas de edad avanzada sobre las medidas y las ofertas de prevención, como, por ejemplo, actividades deportivas, artísticas o una alimentación sana, a fin de que puedan beneficiarse de ellas?
- ¿Qué otras medidas podrían contribuir a mantener las capacidades físicas, sensoriales, cognoscitivas y sociales?
- Es especialmente necesario investigar en el ámbito de la epidemiología y la etiología de las enfermedades propias de la vejez, a fin de mejorar las posibilidades de prevención (por ejemplo, de la demencia y en particular de la enfermedad de Alzheimer, o para evitar las caídas que pueden originar fractura de caderas).
- También es urgente investigar las posibilidades de prevención y de mantenimiento de la salud en el ámbito laboral (véase también punto 4.2.1).
- Además, hay que investigar en el ámbito de las posibilidades de tratamiento de las personas de edad avanzada, por lo que se refiere tanto a enfermedades generales con características específicas de la vejez como a las enfermedades propias de la vejez. En muchos casos faltan para ello las bases terapéuticas, ya que por lo general los ensayos clínicos y las pruebas con medicamentos sólo se llevan a cabo con adultos jóvenes. Las condiciones de salud de las personas de edad avanzada no son comparables, porque frecuentemente no padecen una enfermedad específica, sino que pueden sufrir simultáneamente trastornos graves o leves en varias funciones.
- Véase asimismo el punto 4.6.3.

4.6.2 El porcentaje creciente de personas de edad avanzada generará en los próximos años una enorme necesidad de asistencia sanitaria que irá unida a un aumento de la carga financiera sobre el presupuesto de los hogares y del Estado. También al respecto las necesidades de investigación siguen siendo múltiples:

- ¿Cómo pueden y deben mejorarse la cualificación y las condiciones de trabajo del personal de asistencia para que la profesión resulte más atractiva?
- ¿Qué condiciones externas y de personal deben darse para que las relaciones entre el personal de asistencia y los pacientes atendidos se desarrollen de manera satisfactoria para todas las partes?
- ¿De qué manera pueden las soluciones técnicas adaptarse a las necesidades y los requisitos de las personas de edad avanzada que precisan atención y cómo puede apoyarse con más énfasis que hasta la fecha la atención a domicilio?

- ¿De qué manera pueden las soluciones técnicas contribuir a aliviar la carga de los familiares que atienden a estas personas y del personal de asistencia sin afectar la integridad y la dignidad de la persona atendida?
- ¿Qué tipo de apoyo económico y de reconocimiento social son necesarios para aliviar la carga de familiares y personal de asistencia que atienden a estas personas? ¿Qué apoyo puede prestarse en particular a los familiares que atienden a estas personas para garantizarles también sus propias pensiones?
- ¿De qué manera hay que concebir los cuidados, el tratamiento del dolor y los cuidados paliativos para que las personas acaben su vida dignamente?

4.6.3 En Europa, en el ámbito de la asistencia no existe una definición consensuada de conceptos (por ejemplo «no autónomo», o «atención a domicilio» etc.), ni estructuras unitarias de los distintos servicios, ni ninguna directiva sobre la cualificación del personal.

- ¿Qué medidas pueden llevar a la armonización de los términos utilizados y, en consecuencia, a una mayor transparencia en el ámbito de la asistencia?
- ¿Qué conocimientos y experiencias en materia de programación, técnicas, geriatría y sociopsicología son deseables a escala europea para la cualificación de los servicios médicos y los servicios de asistencia?

4.7 Necesidades de investigación por lo que respecta a las nuevas tecnologías

4.7.1 En todos los ámbitos arriba citados (puntos 4.1 a 4.6) está produciéndose una rápida y progresiva tecnificación, en particular debido a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En el ámbito del trabajo estas tecnologías sirven con frecuencia como pretexto para marginar a los trabajadores de edad avanzada. Por otro lado, existen estudios en los que se muestra que la correspondiente adaptación puede incluso incrementar la capacidad de rendimiento de tales trabajadores. De ahí que estos aspectos deban incluirse en la investigación en todos los ámbitos. Deberán tenerse especialmente en cuenta los aspectos éticos, así como la cuestión de la integración de las personas de edad avanzada que no puedan o no quieran utilizar las innovaciones técnicas.

4.8 Tratamiento, articulación y desarrollo de los conocimientos existentes

4.8.1 Las investigaciones financiadas en los niveles nacional y europeo han permitido obtener conocimientos muy variados. Sin embargo, estos conocimientos se refieren generalmente a aspectos aislados y están organizados dentro de disciplinas. Con frecuencia, están muy dispersos y sólo disponibles en la

lengua nacional. Los resultados de las investigaciones son raramente comparables con los resultados de otros estudios, dada la diversidad de las muestras examinadas y de las herramientas metodológicas.

- Se ganaría si estos conocimientos se organizaran de tal manera que pudieran ser puestos en relación entre ellos, ser comparados y evaluados sistemáticamente, y finalmente puestos a disposición del público.

- Uno de los próximos pasos consistiría en efectuar análisis secundarios de los materiales así preparados y armonizar métodos e instrumentos de investigación a fin de profundizar en la investigación de manera conjunta e interdisciplinaria. Como medida de fomento para este tipo de generación, integración y transmisión de conocimientos existen en el VI programa marco de investigación nuevos instrumentos, como los «Centros de excelencia», las «Redes de excelencia» y las «Acciones de coordinación temática»⁽¹⁾.

- Por otro lado, sería deseable disponer de una interpretación y un análisis armonizados de los indicadores de calidad de vida de las personas de edad avanzada en los países europeos, así como contar con una base de datos europea que permita la observación y la documentación a largo plazo. Para ello es indispensable llevar a cabo una diferenciación por sexo y por grupos de edad y de ingresos, ya que los indicadores desarrollados hasta la fecha para la recogida de datos sobre las condiciones de vida de las personas de edad avanzada no son suficientes. Otros indicadores que deberán incluirse son los datos relativos al estado de salud y las amenazas para la salud, los sistemas de asistencia y los requisitos específicos de cada país. Debe examinarse la posibilidad de colaborar con Eurostat.

- Es necesario concentrar e integrar los conocimientos estadísticos y otros datos relevantes que ya existen en muchos casos en los niveles nacionales y europeo. También los resultados de las investigaciones de los diferentes ámbitos temáticos del V y VI Programa marco de investigación requieren un examen exhaustivo para poder extraer de ellos consecuencias de orden práctico y político. Es indispensable una divulgación lo más temprana posible de los conocimientos elaborados e integrados de este modo.

- A fin de que las investigaciones y la política no sólo se centren en las personas de edad avanzada, sino que también se realicen con su participación, convendría prever en los futuros proyectos una mayor consulta de las asociaciones de personas de edad avanzada.

5. Objetivos y peticiones

5.1 Con el presente Dictamen de iniciativa se pretende justificar la petición de que en el VII Programa marco de investigación se introduzca una acción clave sobre «Los cambios demográficos - Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas».

⁽¹⁾ Véase al respecto el 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 - Hacia un espacio europeo de investigación», DO C 204 de 18.7.2000.

5.2 El objetivo es, mediante el fomento de las investigaciones pluridisciplinarias e interdisciplinarias sobre el envejecimiento en toda una serie de temas y en las que haya también una participación social,

- a) crear las bases de conocimiento necesarias para la planificación y la actuación políticas a fin de asumir de forma innovadora, justa socialmente y eficiente económicamente las repercusiones de la modificación de la estructura demográfica en Europa, y
- b) poner a disposición los principios e instrumentos necesarios para obtener una visión y una valoración más adecuada de la vejez en la sociedad.

5.3 Es posible que los ámbitos de investigación mencionados y las cuestiones planteadas como ejemplo hayan demostrado la estrecha interconexión que existe entre los aspectos biológicos, psicológicos, socioeconómicos y estructurales del envejecimiento y de la vejez. Al mismo tiempo, el envejecimiento se produce siempre en un contexto geográfico y social concreto. Este contexto se caracteriza en Europa por fuertes divergencias geográficas, culturales y socioestructurales, tanto entre los distintos países europeos como dentro de cada país. Estos dos factores –las múltiples dimensiones del proceso de envejecimiento y la diversidad de condiciones en que se produce– hacen imprescindible una investigación pluridisciplinaria e interdisciplinaria. Además, es necesario adoptar una perspectiva de investigación a largo plazo a fin de englobar, y por tanto de integrar, los posibles procesos de cambio ⁽¹⁾.

5.4 Sólo una investigación realizada con amplitud de miras y a largo plazo permitirá crear las bases necesarias para decidir y planificar de manera fundada en los distintos sectores de la sociedad y en todos los niveles de toma de decisiones, teniendo en cuenta los cambios de la estructura demográfica de la población. La vejez no es únicamente una cuestión que debe resolverse desde el punto de vista biológico-médico y técnico-económico, sino que constituye una tarea que debe abordarse desde el punto de vista social y cultural.

5.5 Además de las actividades de investigación mencionadas, el Comité pide que se adopten las siguientes medidas de acompañamiento:

- La organización de una audiencia en el CESE sobre el tema «Cambios demográficos – Calidad de vida en la vejez», con el objetivo, entre otros, de proponer un estudio de viabilidad sobre la creación de la correspondiente Agencia y la adopción eventual de otras iniciativas necesarias.

- La creación de una Agencia del Envejecimiento conjunta, proactiva y con una visión a largo plazo (observatorio europeo) que permita registrar los indicadores de la calidad de vida de las personas de edad avanzada en los países europeos y contar con una base de datos europea que haga posibles la observación y la documentación a largo plazo; que permita elaborar previsiones con fundamentos empíricos; y que permita integrar y difundir los conocimientos y extraer consecuencias prácticas importantes para la política.
- La organización de talleres y conferencias destinados a enriquecer los conocimientos sobre el cambio demográfico y poner de manifiesto la urgencia de adoptar medidas preventivas y complementarias; a aumentar la sensibilización sobre el potencial positivo de la vejez y contrarrestar la discriminación por motivos de edad; a dar a conocer los resultados de la investigación al público del modo más amplio posible y a fomentar el intercambio entre los «antiguos» y los «nuevos» Estados miembros.
- El seguimiento futuro de este tema mediante el método abierto de coordinación ⁽²⁾. Habida cuenta de la complejidad y el alcance del envejecimiento de la población y de la multiplicidad de posibilidades y retos asociados a este fenómeno, el Comité considera adecuado este método para impulsar el intercambio de experiencias, la comparación entre países europeos y el aprendizaje mutuo
 - a fin de fomentar el diálogo entre los representantes de la sociedad civil organizada y las direcciones generales competentes de la Comisión,
 - para definir objetivos comunes,
 - para evaluar la aplicación del Segundo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (publicado en abril de 2002, en Madrid) y de la estrategia elaborada por la CEPE-NU (adoptada mediante la Declaración de la Conferencia de ministros celebrada en Berlín, en septiembre de 2002).
 - y para crear un espacio de valores comunes sobre la sociedad en fase de envejecimiento.

5.6 El objetivo último es VIVIR Y ENVEJECER EN BUENAS CONDICIONES EN EUROPA y que ello sea posible no sólo para las personas de edad avanzada y de edad muy avanzada, sino también para las generaciones futuras de personas mayores y jóvenes.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Véanse nuevamente los dictámenes del CESE, DO C 95 de 23.4.2003 (COM(2002) 565 final).

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión COM(2002) 277 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE y 2002/57/CE en lo relativo a los exámenes realizados bajo supervisión oficial y la equivalencia de las semillas producidas en terceros países»

(COM(2004) 263 final – 2004/0086 (CNS))

(2005/C 74/10)

El 29 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de julio de 2004 (ponente: **Sr. BROS**).

En su 411º Pleno celebrado los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Entre 1998 y 2003, la Comisión autorizó a los Estados miembros a llevar a cabo un experimento temporal sobre el muestreo y las pruebas sobre semillas basado en la normativa comunitaria en materia de comercialización de las semillas. El análisis de los resultados de este experimento ha mostrado que:

- en determinadas circunstancias, podrían simplificarse los procedimientos relativos a la certificación oficial de semillas, sin ocasionar un deterioro significativo de la calidad de las semillas respecto de la que se logra a través del sistema oficial de muestreo y pruebas sobre semillas;
- los procedimientos de inspección sobre el terreno realizada bajo supervisión oficial podrían extenderse a todas las cosechas destinadas a la producción de semillas certificadas;
- puede reducirse la proporción de superficie que debe ser controlada e inspeccionada por los inspectores oficiales.

1.2. Se han aprobado las modificaciones a las normas aplicables a las semillas destinadas al comercio internacional (sistema de la OCDE). En consecuencia, el campo de aplicación de la equivalencia de las semillas de la Unión Europea respecto a las semillas cosechadas en terceros países podría extenderse a todos los tipos de semillas que tengan las características y cumplan los requisitos en materia de examen establecidos en las diferentes directivas comunitarias relativas a la comercialización de las semillas.

1.3. El Comité desea examinar la propuesta de la Comisión teniendo en cuenta la evolución de las normas propuestas y la voluntad de mantener un alto nivel de calidad de las semillas producidas y de las condiciones fitosanitarias.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión propone prorrogar hasta el 31 de marzo de 2005 los experimentos sobre las inspecciones bajo supervisión oficial (Decisión 98/320/CE), con el fin de mantener las condiciones comunitarias para la comercialización de las semillas producidas con arreglo a esta Decisión, en espera de la apli-

cación (transposición de las directivas) de las nuevas disposiciones.

2.2. Paralelamente, las Directivas 66/401/CEE (relativa a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras), 66/402/CEE (relativa a la comercialización de las semillas de cereales), 2002/54/CE (relativa a la comercialización de las semillas de remolacha) y 2002/57/CE (relativa a la comercialización de semillas de plantas oleaginosas y textiles) deberán adaptarse a las conclusiones de los resultados de los experimentos e integrar las siguientes modificaciones:

- la introducción del examen bajo supervisión oficial para las diferentes categorías de semillas;
- la definición del examen bajo supervisión oficial (inspección sobre el terreno o en un laboratorio de pruebas sobre semillas debidamente autorizado por el organismo nacional competente para la certificación de semillas);
- el muestreo de semillas con vistas a la certificación podrá realizarse oficialmente o bajo supervisión oficial. Se describen las condiciones de muestreo bajo supervisión oficial (condición de las personas, control de las prácticas y sanciones);
- el principio de equivalencia se amplía a las semillas cosechadas en terceros países y que cumplan las condiciones y los requisitos comunitarios (sistema de control y certificación).

3. Observaciones generales

3.1. El principal objetivo de la propuesta de la Comisión es simplificar los procedimientos de control en el sector de la producción de semillas. La práctica de la delegación del control se aplica ya en muchos Estados miembros. Por tanto, el Comité apoya la iniciativa de la Comisión. No obstante, desea señalar que la Comisión debería haber presentado una nueva directiva que integrara todos los elementos de las cuatro directivas mencionadas, algo que habría facilitado la comprensión de las modificaciones y habría garantizado la coherencia a la hora de armonizar las medidas aplicadas.

3.2. La Decisión de la Comisión relativa a los experimentos sobre las inspecciones bajo supervisión oficial expira el 31 de julio de 2004. Por tanto, se creará un vacío jurídico durante el procedimiento de codecisión de que es objeto la propuesta legislativa de la Comisión. En consecuencia, el Comité solicita a la Comisión que modifique su Decisión 98/320/CE para evitar tal vacío jurídico.

3.3. La Comisión propone también prorrogar hasta el 31 de marzo de 2005 la fase de experimento, con objeto de permitir la transposición de las modificaciones de las mencionadas Directivas. El Comité desea manifestar desde ahora que este plazo será demasiado corto, habida cuenta del tiempo necesario –unos diez meses– para efectuar las transposiciones. Por tanto, propone prorrogar dicho plazo hasta el 31 de julio de 2005.

3.4. El Comité no puede pronunciarse sobre la pertinencia de los datos técnicos relativos a las condiciones de los controles sobre el terreno (en particular, la modificación de la tasa de muestreo) o al número necesario de muestreos en laboratorio. El Comité, sin embargo, desea subrayar la necesidad de fijar un denominador común para el conjunto de los Estados miembros. En consecuencia, los datos expresados dentro de un margen de variación deberían transformarse en porcentajes mínimos de control.

3.5. La decisión de delegar los controles oficiales en personas autorizadas permite mejorar la eficacia de los procedimientos. La Comisión debe velar por mantener la eficacia de los sistemas de control de la certificación. La Comisión realiza actualmente pruebas comparativas comunitarias e intercambios de prácticas. El importe asignado a estas acciones (entre 0,5 y 0,6 millones de euros) sigue siendo insuficiente con respecto al objetivo perseguido. El Comité pide a la Comisión que asigne recursos financieros suplementarios a estas medidas de armonización de los sistemas de control.

3.6. El Comité desea recordar que con motivo de las negociaciones de adhesión con los nuevos Estados miembros se concedieron períodos transitorios para las variedades no inscritas en el catálogo por no corresponder a los criterios comunitarios. El Comité llama la atención de la Comisión sobre estas variedades no inscritas, que únicamente pueden comercia-

lizarse en los países interesados (Chipre, Letonia, Malta y Eslovenia). Este período transitorio debería acompañarse de garantías suplementarias, especialmente en lo que respecta al tamaño del muestreo y a la presencia de avena loca (avena fatua).

3.7. El Comité llama la atención de la Comisión sobre los litigios causados por la comercialización de lotes de semillas de mala calidad entre los Estados miembros. La realización del mercado único también permitirá garantizar a los operadores económicos la trazabilidad de los lotes comercializados, así como una buena coordinación entre los organismos de certificación y producción de semillas.

3.8. En lo referente a la extensión del ámbito de aplicación de la equivalencia con respecto a los terceros países que cumplan las normas de la OCDE, el Comité destaca que la Comisión debería obtener la reciprocidad de esta equivalencia en los terceros países. La equivalencia deberá obtenerse ateniéndose a las mismas normas. De la misma manera, deberá solicitarse la equivalencia de los sistemas de control para la selección conservadora, con el fin de garantizar un idéntico nivel de calidad.

4. Conclusiones

4.1. El Comité suscribe la propuesta de la Comisión, que representa un avance en la simplificación de los procedimientos de control, sin por ello alterar el nivel de exigencia de calidad requerido para la producción de semillas. No obstante, el Comité subraya que la Comisión debe mantener el análisis de los resultados de los sistemas de control.

4.2. Desde el punto de vista legislativo, el Comité señala que la Comisión debería haber aprovechado esta oportunidad para presentar una propuesta legislativa que agrupara todas las directivas relacionadas con la comercialización de las semillas de cereales, plantas forrajeras, remolachas y plantas oleaginosas.

4.3. El Comité considera que la prórroga solicitada hasta el 31 de marzo de 2005 será insuficiente para permitir la transposición de las directivas en las legislaciones nacionales. El Comité, por tanto, propone prorrogar este plazo hasta el 31 de julio de 2005.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Integración de los aspectos medioambientales en la normalización europea»

(COM(2004) 130 final)

(2005/C 74/11)

El 25 de febrero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de julio de 2004 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 15 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La problemática relativa a la integración de los aspectos medioambientales en el proceso de normalización europea se inscribe en el marco de las prioridades establecidas en la estrategia de la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible, aprobada por la Comisión en 2001 ⁽¹⁾, sobre la cual el Comité se pronunció en noviembre de 2001 y efectuó recientemente un balance ⁽²⁾. Dicha estrategia pretende lograr un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales y fortalecer el principio establecido en el Tratado CE ⁽³⁾ de integración de las exigencias medioambientales en las demás políticas comunitarias. De hecho, el propio Sexto Programa de Acción comunitaria para el medio ambiente ⁽⁴⁾ destaca en este sentido que en las actividades de normalización técnica se deben tener en cuenta las exigencias en materia de protección medioambiental.

1.2 Por otra parte, el proceso de normalización técnica permite contribuir con una aportación valiosa a la realización de un mercado interior europeo plenamente integrado en una perspectiva de progreso respetuoso con el medio ambiente: de esta manera se concilia el objetivo de convertirse en el área económica más competitiva del mundo antes de 2010 con el desarrollo de una economía sostenible y creadora de nuevos y mejores empleos en el marco de una Europa ampliada caracterizada por una creciente cohesión económica y social, como contempla la estrategia aprobada en Lisboa en 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

1.3 La normalización técnica, que se basa en el consenso voluntario de todas las partes interesadas, constituye, además, un elemento esencial en el proceso de puesta en práctica de las políticas comunitarias y, en particular, de la política de productos integrada, sobre la que el Comité se ha pronunciado en reiteradas ocasiones ⁽⁵⁾, considerando la propia

normalización como un instrumento potencial para reducir el impacto medioambiental de los productos y servicios.

1.4 El Consejo de Normalización del 1 de marzo de 2002 confirmó el carácter adecuado de las normas armonizadas en los sectores que actualmente entran en el «nuevo enfoque», destacó la importancia de que todas las partes sociales interesadas participen realmente en el proceso de normalización y, por último, celebró la intención de la Comisión de elaborar un documento sobre la normalización y la protección medioambiental.

1.5 A raíz de dicho Consejo, la Comisión señaló en un documento de trabajo sobre el «Papel de la normalización en apoyo de la legislación y de la política europea» una serie de acciones clave, entre las que cabe destacar las siguientes:

1.5.1 utilización más generalizada de la normalización europea en las políticas y en la legislación de la Unión para potenciar, en sintonía con las necesidades de la sociedad y de las empresas, la ampliación de la normalización técnica a nuevos ámbitos como los servicios, las tecnologías de la información y de la comunicación, los transportes y la protección de los consumidores y del medio ambiente;

1.5.2 fortalecimiento de la toma de conciencia, en el entorno empresarial y en otros ámbitos interesados, de las ventajas de la normalización para el mundo empresarial, a través principalmente de acciones dirigidas a mejorar y facilitar su participación en el proceso de elaboración de las normas, implicando, sobre todo, a los representantes de las PYME;

1.5.3 revisión del marco legislativo vigente sobre la normalización, para que responda mejor a los más recientes avances y desafíos en materia de normas técnicas europeas, de simplificación legislativa y de «legislar mejor» ⁽⁶⁾, en consonancia con las orientaciones de política industrial para la Europa ampliada ⁽⁷⁾ y con las prioridades 2003-2006 de la estrategia para el mercado interior ⁽⁸⁾;

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁾ Dictamen CES 1494/2001 de 29.11.2001 y Dictamen CESE 661/2004 de 29.4.2004.

⁽³⁾ Tratado CE, art. 2 y 6 (versión consolidada).

⁽⁴⁾ Decisión 1600/2002/CE de 22.7.2002.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el Libro verde relativo a la política de productos integrada (DO C 260 de 17.9.2001) y Dictamen del CESE 1598/2003 de 10.12.2003 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Política de Productos Integrada — Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental».

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión COM(2002) 278 final.

⁽⁷⁾ Comunicación «La Política industrial en la Europa ampliada», COM(2002) 714 final.

⁽⁸⁾ Comunicación «Estrategia para el mercado interior — Prioridades del período 2003-2006», COM(2003) 238 final.

1.5.4 adopción de un marco financiero estable en apoyo de la normalización europea sobre bases jurídicas sólidas, garantizando una cofinanciación Comisión/Estados miembros de las actividades de normalización europea, de las infraestructuras europeas y de una sinergia más intensa entre el CEN, el CENELEC y el ETSI;

1.5.5 apoyo a los organismos europeos de normalización, para aumentar su eficacia en el proceso de elaboración de normas técnicas y de promoción de la elaboración y aplicación de estándares internacionales, facilitando el acceso a los mercados y al comercio internacional, procurando evitar que se interpongan obstáculos inútiles a los intercambios y garantizando una dimensión global de la normalización.

1.6 Por otra parte, el desarrollo de una cultura europea de la normalización técnica es esencial para garantizar un funcionamiento eficaz y equilibrado del mercado interior en la Unión de 25 miembros. Por consiguiente, es importante, especialmente en el ámbito del medio ambiente, garantizar medidas para la formación de expertos y para la preparación y utilización de bancos de datos adecuados al objeto de garantizar la integración de los aspectos medioambientales en el sistema europeo de normalización, así como la plena inserción en el mismo de los nuevos países miembros mediante la participación de sus organismos de elaboración de normas. A tal fin, dada la estructura y las dimensiones de las empresas de estos últimos países, el Comité considera indispensable una acción de apoyo para lograr la plena participación de la pequeña y mediana empresa de la Europa ampliada en los trabajos de normalización, así como en la utilización de las normas técnicas europeas vigentes.

1.7 El sistema europeo de normalización técnica, basado en el consenso entre todas las partes interesadas en la elaboración de las nuevas normas y en la adhesión voluntaria a las normas adoptadas, ha demostrado plena validez, así como unos niveles de eficacia y flexibilidad tales que permiten prever un crecimiento elevado de la producción normativa. El número total de normas europeas ha alcanzado en el año 2003 la considerable cifra aproximada de 13 500, desempeñando un papel extremadamente positivo para la economía al reducir los costes de las transacciones, facilitar el comercio y los intercambios, aumentar la competitividad y reforzar la innovación. Otro aspecto importante de la normalización es el de haber reducido los obstáculos a los intercambios en el mercado interior e incluso, a veces, también en el mercado global.

1.8 Estos buenos resultados, en opinión del Comité, deben no sólo preservarse en su totalidad, sino también potenciarse, como se señala en las conclusiones del Consejo de Normalización de marzo de 2002. La consideración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales en el proceso de normalización –aunque sea deseable– no debe, en opinión del Comité, invalidar de ninguna manera la naturaleza y las características esenciales de dicho proceso, que debe permanecer libre, de carácter voluntario y consensual. De hecho, éstas son las características que han hecho de él un instrumento de éxito a nivel interno e internacional.

2. Síntesis de los principales elementos de la Comunicación

2.1 Los **objetivos** de la Comunicación de la Comisión pueden resumirse esencialmente como sigue:

- sensibilizar de la necesidad de una integración sistemática de los aspectos medioambientales en el proceso de elaboración de normas europeas, a través de un proceso voluntario y básicamente gestionado por las partes interesadas;
- entablar un debate permanente con todos los actores del sector de la normalización para elaborar un plan de acción concreto que prevea: 1) actividades de formación y sensibilización; 2) la organización del proceso de normalización y el apoyo a la participación en el mismo de todas las partes interesadas; 3) el uso sistemático de todos los instrumentos disponibles para tener en cuenta las consideraciones medioambientales en el contexto de las normas; 4) la redefinición del marco de formulación, por parte de la Comisión, de los mandatos relativos a la normalización y de los mandatos específicos para las políticas medioambientales o para los aspectos medioambientales de los productos;
- proceder a una valoración y un control permanentes del proceso de integración de los aspectos medioambientales en la normalización europea, a la luz de los resultados obtenidos en los cuatro sectores arriba indicados.

2.2 Para lograr estos objetivos, la Comisión propone lo siguiente:

- **en relación con los actores interesados:** presentar propuestas de promoción de las actividades de sensibilización; intercambiar experiencias de buenas prácticas en materia de formación y sensibilización; proceder a una amplia consulta para la formulación de los mandatos de normalización; determinar las prioridades para las actividades de integración de los aspectos medioambientales en las normas europeas; elaborar indicadores del nivel de integración de los requisitos medioambientales en las normas; identificar y coordinar los aspectos medioambientales tratados por los organismos europeos de normalización y brindar un apoyo comunitario a los grupos europeos de interés que llevan a cabo tales acciones; informar periódicamente sobre las modalidades de utilización de los diversos instrumentos de integración de los requisitos medioambientales en las normas;
- **en relación con los Estados miembros y, en particular, con los de la reciente adhesión:** prever medidas para la promoción de actividades de formación y sensibilización; garantizar la recogida y difusión de la información por parte de los respectivos organismos de normalización; asesorar y facilitar las tareas de todos los actores interesados, en particular de los representantes de la sociedad civil y de los entes públicos activos en el ámbito del medio ambiente, para que participen plenamente en el proceso de normalización; informar sobre las medidas de apoyo adoptadas al objeto de promover el intercambio de experiencias y de buenas prácticas;

— **a nivel comunitario:** proponer medidas financieras de apoyo comunitario para proyectos de sensibilización y formación promovidos por organismos europeos de normalización; organizar un control permanente de las actividades de formación y sensibilización llevadas a cabo; incluir, si fuera necesario consultando previamente a las partes interesadas, los aspectos medioambientales en la formulación de los mandatos de normalización; ayudar a los grupos interesados a escala europea en la identificación y coordinación de los elementos medioambientales de la normalización europea; organizar reuniones para permitir el intercambio de experiencias y buenas prácticas y la aprobación de indicadores del progreso normativo europeo que guarden una relación particular con la dimensión medioambiental; poner en marcha un sistema de evaluación permanente de los progresos realizados en los sectores indicados, evaluación que deberá examinarse al menos una vez al año con las partes interesadas.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de proceder a **una profunda reflexión sobre las posibilidades, oportunidades y modalidades** para integrar en la definición de normas técnicas europeas consideraciones inspiradas no sólo en la protección del medio ambiente, sino también en el uso sostenible de los recursos naturales y de las materias primas necesarias para la fabricación, producción, distribución, mantenimiento y tratamiento de fin de ciclo de los productos.

3.2 En este sentido, el Comité destaca la importancia de crear una verdadera y propia **cultura europea de la normalización técnica**, para garantizar un funcionamiento eficaz y equilibrado del mercado interior **de la Unión Europea** y para garantizar, principalmente en lo que se refiere al medio ambiente, medidas para la formación de expertos y la creación de bancos de datos adecuados, de manera que se puedan evaluar las posibilidades y oportunidades de integración de los aspectos medioambientales en el sistema europeo de normalización, incluidos los nuevos Estados miembros.

3.3 En cualquier caso, es esencial, en opinión del Comité, que la naturaleza voluntaria y las características de consenso, apertura y transparencia de procedimientos libremente realizados por y para los propios interesados, que constituyen los **elementos clave del proceso de normalización técnica europea**, no se debiliten, sino que se vean reforzados, incluso en la consideración de los aspectos socioeconómicos y medioambientales.

3.3.1 El Comité observa que **actualmente son ya numerosas las normas técnicas europeas que tratan directamente cuestiones medioambientales** o que tienen en cuenta los aspectos medioambientales. Se hace referencia, en particular, a las normas relativas a los aspectos esenciales del ciclo de vida de los productos, a los métodos normalizados de medidas y ensayos, o incluso a las normas técnicas de las tecnologías medioambientales o de la gestión medioambiental como, por ejemplo, la gestión EMAS basada en una norma EN/ISO de la serie 14001.

3.3.2 El Comité observa, además, con satisfacción que los organismos de normalización europeos disponen de un **bagaje adecuado de instrumentos para integrar de manera óptima los aspectos medioambientales** en los trabajos de normalización técnica: cabe citar como ejemplo la Guía IEC 109 ⁽¹⁾ – introducida con éxito en 1995 y recientemente actualizada – en lo que se refiere a las normas técnicas para productos electro-técnicos y electrónicos, la ISO/TR 14062 ⁽²⁾, ratificada en 2002, relativa al diseño y desarrollo de los productos, más de un centenar de «*Emissions and immunity quality standards*» de ETSI/CENELEC y, por último, el Código de conducta ISO/64 promovido por el *Environment Help Desk* y creado por el CEN.

3.4 Según el Comité, todo lo señalado anteriormente consolida la convicción de que los objetivos de una asociación eficaz de los aspectos medioambientales al proceso de normalización técnica pueden alcanzarse mejor –especialmente en la pequeña y mediana empresa– a través de **códigos de conducta, informes técnicos e instrumentos más flexibles**, o a través de talleres de formación y manuales prácticos que puedan transmitir conocimientos y sensibilizar al respecto desde la fase de diseño de nuevos productos, nuevos procesos productivos y nuevos servicios. En este sentido, se pueden utilizar los procedimientos simplificados adoptados en el caso de EMAS o de las normas de higiene y seguridad para la pequeña empresa, como se señala repetidas veces en el dictamen del CESE ⁽³⁾.

3.5 El Comité hace hincapié en que en todo este proceso se debe **evitar sobrecargar o frenar la propia normalización. Incluso el hecho de hacerla más costosa y burocrática** estaría en contradicción con los principios comunitarios de simplificación normativa. A este respecto, el Comité comparte plenamente la opinión expresada por el **Consejo de Normalización de 1 de marzo de 2002**, en el sentido de que «la viabilidad del sistema general de normalización en Europa sigue sin estar asegurada, habida cuenta de un entorno europeo e internacional que cambia con rapidez y de los cambios en las fuentes tradicionales de ingresos» ⁽⁴⁾. En opinión del Comité, la normalización debe ser cada vez más atractiva y útil para las empresas y sus expertos, que disponen de las competencias técnicas necesarias para integrar mejor los aspectos medioambientales en la concepción de los productos, a un coste aceptable.

3.6 Al objeto de que el funcionamiento general de las empresas sea óptimo, es preciso seguir desarrollando los mecanismos para **mejorar los conocimientos en materia medioambiental de todos los actores**, que han de garantizar una **participación activa** de las partes interesadas desde el comienzo del proceso de elaboración de las normas. Deben tenerse en cuenta, además de los aspectos técnicos, económicos y sociales, los relativos a la salud, seguridad y satisfacción del cliente. Sobre todo en los últimos años, ha surgido la necesidad de prestar una gran atención a la reducción y racionalización del consumo de recursos naturales y de energía, a la disminución de residuos y emisiones contaminantes y, principalmente, a la **calidad** del propio proceso de formación de las nuevas normas técnicas voluntarias, de manera que se garantice su rápida transposición a nivel internacional.

⁽¹⁾ Guía IEC/109 sobre «ENVIRONMENTAL ASPECTS – INCLUSION IN ELECTRO-TECHNICAL PRODUCT STANDARDS».

⁽²⁾ ISO/TR 14062 sobre «ENVIRONMENTAL MANAGEMENT – INTEGRATING ENVIRONMENTAL ASPECTS INTO PRODUCT DESIGN AND DEVELOPMENT».

⁽³⁾ Dictamen CES 560/1999 de 29.5.1999 (DO C 209 de 22.7.1999).

⁽⁴⁾ DO C 66 de 15.3.2002.

3.7 Según el Comité, a la luz del actual proceso democrático basado principalmente en las estructuras nacionales, sería oportuno **dejar a las partes interesadas (stakeholders) la responsabilidad de definir –mediante el recurso a expertos o asesores– las modalidades para integrar los aspectos medioambientales en la normalización**, evitando así un enfoque del tipo top-down (de arriba abajo).

3.8 El Comité considera que el proceso de elaboración de las normas técnicas no puede progresar más velozmente que los **cambios culturales** necesarios para que los diversos sectores **tomen conciencia de su propio papel en un contexto de desarrollo sostenible. La tarea de la Comisión adquiere una particular importancia en el proceso de sensibilización y de «foresight» (previsión) cultural, que debe realizarse a través de la difusión de conocimientos y buenas prácticas.**

3.9 La elevada calidad de las normas técnicas voluntarias constituye el elemento esencial de su **valor añadido a nivel europeo**, y puede garantizarse, en opinión del Comité, sólo a través de una **participación activa** en el proceso normativo de todas las partes interesadas, es decir, de los expertos y de los representantes industriales del sector, así como de la pequeña y mediana empresa, de los trabajadores, de los consumidores y de las ONG. La multiplicidad de actores representa un **justo equilibrio entre las exigencias económicas, sociales y medioambientales, además de los aspectos prioritarios de la salud y la seguridad.**

3.10 En aplicación del principio de **subsidiariedad**, esta participación debe garantizarse, **en primer lugar, a nivel nacional**, sobre todo en lo que se refiere a los países de la reciente adhesión. Se debe apoyar no sólo a las **ONG**, para que garanticen una participación activa y de calidad, sino también y sobre todo a las **PYME** que –en particular en lo que se refiere a la estructura y dimensiones de la empresa– presentan grandes necesidades de mejorar su acceso al proceso normativo. En este sentido, cabe recordar que las **estructuras europeas creadas específicamente para las PYME, como NORMAPME**, deberían potenciarse y utilizarse al máximo.

3.11 El Comité señala la necesidad de adoptar medidas prioritarias de apoyo comunitario para acciones de **capacity building** (creación de capacidad) promovidas por los organismos de normalización y las **ONG de los nuevos Estados miembros** y para **proyectos** de formación de expertos, y sugiere la constitución de una **red de bancos de datos totalmente interoperativa y descentralizada, próxima al usuario final**. Se trata, en buena medida, de garantizar cada vez mejor el acceso a la información y la participación consciente de todas las empresas en el proceso normativo.

3.12 En cuanto a la determinación de **prioridades** en los trabajos de normalización, el Comité señala que deben seguir siendo **identificadas en el ámbito de un proceso consensual voluntario, en el que participen libremente todas las partes interesadas**, y que deben evitarse prioridades motivadas únicamente desde un punto de vista político, sin tener en cuenta las particularidades de los productos y de las empresas que los producen.

3.13 En cuanto al recurso por parte de la Comisión a mandatos vinculantes en el ámbito del «nuevo enfoque», el Comité considera que **la promoción del uso de normativas técnicas medioambientales** no debe ser objeto de decisiones de arriba abajo, sino que **debe más bien realizarse a través de una aceptación más amplia de los productos ecológicos, canalizando de la mejor manera posible los intereses y necesidades de los ciudadanos y de los consumidores.**

3.14 Según el Comité, la formulación de mandatos bien definidos como consecuencia de la aplicación del nuevo enfoque ha contribuido al éxito del mercado interior europeo, y dicho éxito puede ahora quedar desdibujado si se utilizan para transferir procesos decisorios complejos de naturaleza política a los organismos técnicos de normalización.

3.15 La **transposición de las normas técnicas europeas a nivel internacional** reviste, en opinión del Comité, una importancia esencial para garantizar la plena presencia y competitividad de nuestros productos en el mercado global. Actualmente, gracias a los acuerdos de Dresde y Viena, más del 83 % de las normas CENELEC y casi el 40 % de las normas CEN se derivan de las normas de los organismos internacionales de normalización ISO, IEC e ITU. En opinión del Comité, es preciso, pues, **evitar que los requisitos de normalización medioambiental sean considerados como barreras comerciales en el ámbito del acuerdo TBT de la Organización Mundial del Comercio** o que se traduzcan en desventajas competitivas para las empresas europeas en el mercado global. En este sentido, se ha de desarrollar una actitud proactiva ya sea en el marco del diálogo transatlántico (TABD), con Japón (EJBD) o con el MERCOSUR (MEBF), para no ampliar el foso existente entre las normas europeas y las internacionales.

4. Observaciones específicas

4.1 Participación – Se ha de evitar que una participación ampliada entorpezca el proceso de aprobación y revisión de las normas, que por término medio tiene una duración comprendida entre tres y cinco años. **El principio de subsidiariedad debe asumirse plenamente. A nivel nacional** se debe garantizar la participación de todas las partes interesadas y, en particular, de los empresarios y trabajadores, al tiempo que **a nivel europeo** los representantes de los organismos nacionales de normalización deben transmitir los resultados de las posiciones consensuales alcanzadas: a este nivel deben poder participar también los representantes de las organizaciones europeas de la pequeña y mediana empresa y de las ONG interesadas, sobre la base de las posiciones consensuales adoptadas en sus respectivas sedes.

4.2 Cooperación – El Comité considera particularmente importante el **intercambio organizado de conocimientos técnicos, así como el desarrollo de códigos de conducta gestionados sobre base voluntaria y de buenas prácticas**: éstos deben, no obstante, utilizar los instrumentos ya existentes (véase punto 3.3.2), que merecen ser fomentados y ampliados, en especial en los nuevos Estados miembros.

4.3 Cultura – La **formación de una cultura europea de la normalización técnica** que tenga en cuenta los aspectos económicos, sociales y medioambientales es prioritaria para las empresas y sus organizaciones, en particular para las de las PYME, así como para las organizaciones de trabajadores y de las partes directamente interesadas. Las organizaciones de consumidores y de protección del medio ambiente deben poder beneficiarse, tanto a nivel nacional como europeo, de apoyos financieros adecuados para mejorar su formación técnica y normativa y garantizar así una representación cualificada y competente.

4.4 Financiación – **Necesidad de partidas presupuestarias plurianuales, tanto nacionales como comunitarias**, para desarrollar acciones de formación y sensibilización. Dichas partidas deberían dirigirse, en particular, a los organismos de normalización nacionales y europeos, a los interlocutores sociales y a los organismos que representen a las diversas instancias de la sociedad civil.

4.5. Prioridades – Las **prioridades** para la elaboración de las nuevas normas técnicas deben ser establecidas por consenso entre todos los participantes, que son los actores directos del proceso normativo y que deberán asumir la total responsabilidad al respecto, y en ningún caso deberán ser fruto de un proceso de arriba abajo impuesto desde las altas esferas. Instrumentos – La utilización sistemática de los **instrumentos** -como los examinados en los puntos 3.3.1 y 3.3.2- necesarios para integrar los aspectos medioambientales en la normalización debe considerarse como una **oportunidad brindada y no impuesta** a los actores del proceso formativo técnico de carácter voluntario.

4.6 Control – **El control y la evaluación de los resultados obtenidos** con las acciones de sensibilización y formación y con el fortalecimiento de los organismos nacionales y europeos de normalización, y también en términos de participación cualificada de las ONG y de los organismos representativos de las PYME, deben poder ofrecer a la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo las bases para la elaboración de los **informes bienales previstos y para la revisión quinquenal de las acciones y orientaciones comunitarias** en la materia.

5. Conclusiones

5.1 El CESE está convencido de la necesidad de acelerar el proceso de normalización, procurando no sobrecargarlo, para garantizar el desarrollo de un mercado interior de elevada calidad en todos los aspectos, incluido el medioambiental. El objetivo consiste en que el proceso de normalización sea eficaz, poco costoso y no burocrático, y en adaptar preventivamente las capacidades institucionales de los Estados miembros.

5.2 En opinión del CESE, el proceso destinado a integrar los aspectos medioambientales en el sistema de normalización europeo debería respetar plenamente el principio de subsidiariedad, que debe garantizar la plena participación de todos los

interesados en el proceso, sobre todo de las PYME y de las ONG, en particular a los niveles nacional y regional, que son los más cercanos a las partes interesadas.

5.3 El desarrollo del mercado global y la apertura al comercio mundial de nuevos grandes mercados, como los de China, India y Rusia, hacen prioritaria la transposición de las actuales normativas técnicas europeas a nivel internacional, con arreglo al contenido de los acuerdos de Dresde y Viena, al objeto de que las disposiciones de normalización se traduzcan en ventajas comerciales para las empresas europeas.

5.4 En opinión del CESE, el objetivo consiste en aportar una complementariedad óptima entre la reglamentación medioambiental vinculante y las normas técnicas voluntarias que tienen su origen en la creciente sensibilidad en materia medioambiental y de calidad.

5.5 El CESE insiste en que se fortalezcan las plataformas de intercambio de buenas prácticas y de diálogo, con funciones de *expertise*, entre las partes sociales: organismos europeos y nacionales de normalización, industria, PYME, representantes de los trabajadores, consumidores y ONG, al objeto de respaldar el desarrollo del proceso de normalización, con arreglo a la estrategia de Lisboa y a los principios del crecimiento sostenible y competitividad.

5.6 Es necesario, en particular:

- Promover una cultura europea de normalización técnica para la UE.
- Prever medidas de formación para expertos y potenciar la creación de bancos de datos adecuados de amplia utilización.
- Intensificar la integración del sistema de normalización europea y la protección del medio ambiente.
- Potenciar las actitudes de sensibilización de la demanda (por parte de los consumidores) para mejorar la exigencia de un mercado que se oriente al uso sostenible de los recursos naturales de las materias primas y de los productos acabados y manufacturados.
- Lograr un equilibrio adecuado entre la protección de los aspectos prioritarios de seguridad, higiene y salud y los aspectos medioambientales globales, teniendo en cuenta el protocolo de Kioto.
- Aplicar plenamente el principio de subsidiariedad, promoviendo la participación de todas las partes interesadas a nivel nacional y regional.

- Promover códigos de conducta más flexibles, que conduzcan a procesos de normalización ecológicos, para agilizar los procesos técnicos, sobre todo de las PYME, y que sean también económicamente viables en la realización de nuevos productos, nuevos procesos y nuevos servicios.
- Desarrollar una plataforma de intercambio entre la estrategia de Lisboa para el mercado interior y el Plan de acción 2004-2010 para el medio ambiente y la salud, al objeto de difundir un diálogo de *expertise* entre todas las partes interesadas en el proceso de normalización: CEN, CENELEC, ETSI, PYME-normalización, ANEC (consumidores), TUTB (sindicatos de trabajadores), ECOS (instancias medioambientales), industria, distribución y servicios.
- Respalda el desarrollo de la normalización técnica de base para las normativas de calidad de productos y de procesos, en el ámbito de la producción agraria y alimentaria.

Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La agricultura periurbana»

(2005/C 74/12)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La agricultura periurbana».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 6 de julio de 2004 (ponente: Sr. CABALL i SUBIRANA).

En su 411º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2004 (sesión del 16 de septiembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Una actividad productiva condicionada por el entorno urbano

1.1.1 La preocupación por los espacios periurbanos es una cuestión de debate e interés en diversos foros europeos incluido el Comité Económico y Social Europeo. Se trata de una realidad en aumento en muchos municipios de la UE como consecuencia del desarrollo urbanístico, industrial, terciario y de infraestructuras de comunicación y transporte, etc., que fagocita el territorio en detrimento del espacio productivo agrario, generando crecientes espacios agrarios marginales o con agriculturas no competitivas.

1.1.2 La actividad agraria en las áreas periurbanas está condicionada por el entorno urbano en el que se desarrolla, que ejerce sobre ella impactos negativos que limitan su viabilidad económica. Esos impactos negativos actúan como principales impulsores de la degradación ambiental del territorio y deterioran las relaciones sociales entre ciudad y campo. Se trata de desencuentros entre ciudad y campo que, según sean tratados y resueltos, pueden suponer una limitación importante para la supervivencia de la propia actividad agrícola.

1.1.3 A los problemas tradicionales de los espacios agrarios periurbanos cabe añadir uno de más reciente aparición, que

justifica la defensa de los espacios libres alrededor de las ciudades, pero sin actividad agrícola. Es, en definitiva, una visión del territorio de «parque temático» en donde todo resultará artificial, descontextualizado e impersonal, justificado bajo determinados criterios estéticos falsamente apoyados en normas basadas en la preservación de la biodiversidad o en una concepción del paisaje que intenta marginalizar o folclorizar la actividad agraria.

1.1.4 Desde la Política Agrícola Común (PAC) de la UE se insiste en la necesidad de diversificar la economía de la empresa agraria incorporando actividades que procuren nuevas rentas a los agricultores y agricultoras. Es necesario remarcar que sin agricultura no puede existir paisaje agrario, es decir, paisaje con campos de cultivo, animales, prados y sobre todo con agricultores y agricultoras.

1.1.5 Todo ello (la presión del entorno urbano, la concepción de una agricultura sin agricultores ni agricultoras y la propia reforma de la PAC) lleva consigo importantes problemas en relación con la continuidad y estabilidad de la agricultura periurbana (mucho más acusados que en otras zonas agroclimáticas similares, lo que comporta un riesgo más elevado de desaparición de la actividad agraria.)

1.1.6 A la pérdida de suelo apto para el cultivo hay que añadir las dificultades que, en las estructuras productivas, comporta, en algunos Estados miembros de la UE, la falta de legislación clara que regule el mercado del suelo y de los arrendamientos rústicos y, con ello, la falta de un mercado de suelo apto para el cultivo, para la incorporación de jóvenes o para ampliar la dimensión de la explotación agraria. Muchos propietarios públicos o privados de suelo tienen bloqueado el mercado de tierra evitando ofertarlo, mediante contratos de arrendamiento, a los agricultores profesionales. Se trata de procesos especulativos que dificultan sensiblemente el futuro de muchos espacios agrarios periurbanos y a los que los Estados miembros de la UE deben hacer frente mediante una legislación específica que los evite.

1.1.7 Espacios agrarios que, no siendo ajenos a los cambios que han acontecido en el mundo rural en los últimos años, se caracterizan por unos valores y unas funciones determinadas que hacen posible la idoneidad, o no, de los usos que en ellos se desarrollan.

1.2 Mucho más que una actividad simplemente económica

1.2.1 El CESE, como una de las partes interesadas en el desarrollo rural directamente empeñadas en asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social de las zonas rurales de Europa, recuerda que dichas funciones medioambientales, sociales y económicas que también realizan los espacios agrarios tienen en las áreas periurbanas una mayor relevancia que en el resto del territorio. En estas áreas el suelo agrario actúa como pulmón verde de las grandes urbes; estas áreas son un elemento fundamental en la ordenación territorial que impiden el crecimiento ilimitado de las ciudades, generan paisaje y humanizan los entornos urbanos. Por el contrario, su función económica, fundamental para el mantenimiento y las perspectivas de futuro de los espacios agrarios, se ve reducida por la presión urbanística que debe soportar y por la escasa importancia productiva que se le atribuye en el marco general de la economía de las áreas periurbanas.

1.2.2 El CESE, haciendo suya la frase del primer principio de la Conferencia de Salzburgo: no hay agricultura sin campo vivo, ni un campo vivo sin agricultura ⁽¹⁾, insiste en el principio de que los verdaderos protagonistas de los espacios agrarios periurbanos son, y deben ser, fundamentalmente los agricultores y agricultoras profesionales con dedicación a tiempo completo, también reconociendo el importante rol que ejercen los agricultores y agricultoras a tiempo parcial en muchos espacios periurbanos.

1.3 Una agricultura con problemas limitativos y con oportunidades, en un espacio heterogéneo y dinámico

1.3.1 El CESE es consciente de las dificultades que surgen al intentar definir un concepto unívoco de espacio periurbano, dada su extraordinaria heterogeneidad y dinamismo. Este espacio es fundamentalmente una zona de contacto entre el

mundo rural propiamente dicho y el mundo urbano, pero que conserva los rasgos fundamentales del primero a la vez que soporta la atracción del segundo.

1.3.2 El distintivo común de los espacios periurbanos es la precariedad territorial, ambiental, social, y el hecho de configurarse en las periferias de las aglomeraciones urbanas. Es precisamente la agricultura profesional que se desarrolla en estos espacios la que se conoce como «agricultura periurbana». Junto a esta agricultura profesional conviven otras actividades relacionadas con el cultivo de plantas, que tienen fines recreativos, terapéuticos, pedagógicos, etc., o fines de creación y mantenimiento de paisajes (paisajistas, jardineros, etc.). Tales actividades cobran una particular importancia en algunas zonas de los Estados miembros.

1.3.3 Se trata de espacios rurales con problemáticas limitativas específicas y características que los diferencian de otros espacios rurales y afectados por graves amenazas en lo referente a su continuidad.

1.3.4 Por el contrario, la agricultura periurbana tiene, en bastantes casos, una peculiaridad que debe aprovechar al máximo: las oportunidades que le ofrece la proximidad de un mercado consumidor, la sensibilidad creciente de los consumidores en aspectos como la calidad y seguridad alimentaria y la demanda social de nuevas actividades (ocio, formación, educación ambiental, turismo ecológico, etc.). Estas nuevas actividades complementarias permitirían diversificar el riesgo empresarial y mejorar la renta agraria.

1.3.5 El artículo 20 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que establece que «podrán ser también zonas desfavorecidas aquellas que estén afectadas por dificultades especiales, y en las que, donde ello sea necesario y con sujeción a ciertas condiciones, deba proseguirse la práctica de la actividad agraria para conservar o mejorar el medio ambiente, mantener el campo y preservar el potencial turístico o con objeto de proteger la costa», refuerza el postulado en el que el CESE viene insistiendo, al considerar los espacios agrarios periurbanos con agricultura periurbana como «zonas afectadas por dificultades especiales».

1.3.6 La Agenda 2000 y la reciente revisión intermedia de la PAC han dado un ulterior impulso a tales orientaciones.

1.3.7 En el preámbulo de las Conclusiones de la Conferencia de Salzburgo se puso de manifiesto la «necesidad de ayudar a los agricultores europeos a asumir su papel multifuncional como custodios del espacio rural y productores orientados hacia el mercado en toda la UE» ⁽²⁾. Tal y como se vió en el Dictamen de iniciativa del CESE, cuyo Ponente fue el Sr. BROS: «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)» ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Literalmente: «La vitalidad del campo es esencial para la agricultura porque la actividad agraria es esencial para un campo vivo» - Conclusiones de la segunda conferencia europea sobre el desarrollo rural celebrada en Salzburgo del 12 al 14 de noviembre de 2003; MEMO/03/236.

⁽²⁾ Véase nota 1.

⁽³⁾ CESE 961/2004 - NAT/243.

2. Objetivos para la preservación y el desarrollo de la agricultura periurbana

2.1 Para el CESE la agricultura periurbana presenta indudables problemas limitativos y específicos de características claramente detectables y definibles que configuran dificultades especiales para los cuales deben impulsarse medidas concretas que hagan posible preservar, ordenar, y gestionar los espacios periurbanos con actividad agraria productiva. Para ello el CESE propone que se impulsen mecanismos e instrumentos para proteger y desarrollar los espacios agrarios periurbanos.

2.2 *Objetivo 1: El reconocimiento social, político y administrativo de la existencia de espacios periurbanos con actividad agraria como zonas rurales con dificultades limitativas especiales*

2.2.1 Potenciación de un entramado activo y potente de «ciudades intermedias»

2.2.1.1 El CESE constata que la «metropolitización» del territorio europeo es un fenómeno en aumento, que comporta el crecimiento disperso de la urbanización extensiva sobre el territorio con una pérdida constante e irreparable de suelo fértil, principal y fundamental limitación de las áreas periurbanas, tal y como se recoge en el Dictamen de iniciativa del CESE, cuyo Ponente fue el Sr. VAN IERSEL: «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»⁽⁴⁾.

2.2.1.2 Esta pérdida de actividad agraria repercute, no solo en el sector agrario, sino también en el mantenimiento de los recursos naturales, en la protección de la calidad de vida de los habitantes urbanos y en una gestión equilibrada del territorio.

2.2.1.3 Desde la perspectiva de un territorio europeo equilibrado y sostenible, el CESE insiste en **la necesaria potenciación de un entramado, activo y potente, constituido por una red de «ciudades intermedias»**, definidas no tanto por su tamaño demográfico, sino por la labor de mediación que ejercen entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia.

2.2.1.4 Este entramado sólo es posible si existen a su alrededor espacios agrarios y naturales, en definitiva espacios periurbanos, que ejerzan, entre otras, las funciones de separadores entre espacios construidos y de conectores entre espacios naturales, favoreciendo y consolidando la personalidad de los municipios y la diversidad biológica y posibilitando una actividad productiva agraria viable.

2.2.2 Reconocimiento de la labor de la agricultura en la relación ciudad/campo

2.2.2.1 Para el CESE un primer instrumento esencial es, sin duda, el **reconocimiento social, político y administrativo de la existencia de estas zonas rurales/urbanas (periurbanas) con actividad agraria sometidas a dificultades específicas así como del papel que les corresponde en la relación ciudad – campo.**

2.2.2.2 Como referencia para el reconocimiento del espacio agrario periurbano y de la actividad agraria existente en él, es necesario, en primer lugar, el estudio de los problemas que estos espacios deben soportar y que también generan y, en segundo lugar, un **análisis integral de los valores que estos espacios albergan** (agua, paisaje, biodiversidad, arquitectura, estructura agraria, etc.) **así como de las funciones** económicas, ambientales y sociales que, dependiendo de los valores presentes, tienen que desempeñar.

2.2.3 La sensibilización como herramienta de reconocimiento

2.2.3.1 Es necesario **introducir en la sociedad la «cultura del suelo» como recurso natural limitado** y como patrimonio común de difícil recuperación una vez destruido. Es por ello que deben plantearse crecimientos urbanos centripetos (hacia adentro) mediante programas de rehabilitación y recuperación de espacios urbanos degradados y zonas industriales obsoletas evitando la lapidación de más suelo para construir y legislaciones específicas que interfieran en los procesos especulativos del suelo agrario tan presentes en las periferias de muchas ciudades europeas.

2.2.3.2 Para que el reconocimiento social, político y administrativo sea una realidad europea, el CESE propone que impulse una acción **europea sobre los espacios agrarios periurbanos** y la actividad agrícola que en ellos se desarrolla en donde se reconozcan sus valores y sus funciones y se establezcan las bases para que cada país desarrolle legislaciones específicas para su protección y desarrollo, en base a unos criterios básicos comunes.

2.3 *Objetivo 2: La preservación de los espacios agrícolas periurbanos de su incorporación al proceso urbano mediante la planificación, ordenación e impulso municipal*

2.3.1 El CESE considera que para la preservación de los espacios agrícolas periurbanos no es suficiente un reconocimiento social y político conceptual y emocional, sino que es imprescindible que todos los Estados miembros **dispongan y apliquen instrumentos de gestión del suelo agrario periurbano** que impidan procesos especulativos que favorezcan el abandono del suelo agrícola.

⁽⁴⁾ CESE 968/2004 - ECO/120.

2.3.2 Para el CESE, se deben crear instrumentos de gestión del suelo sustentados en seis pilares:

- a) La utilización de instrumentos legales de **planificación territorial, ordenación urbana** —tanto a nivel europeo como estatal y regional— y **de ocupación del suelo** a nivel estatal y regional, que incorporen el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos y las políticas agrarias y dificulten la recalificación de suelos agrarios para otros usos.
- b) La regulación, mediante instrumentos legales y transparentes, **de la cesión temporal del uso de tierras** por parte de propietarios privados y públicos, utilizando contratos de arrendamiento para agricultores profesionales para aprovechamiento agrícola y/o ganadero del suelo, que faciliten el rendimiento de las explotaciones agrarias.
- c) El no gravamen excesivo de las tierras dedicadas a las actividades agrarias en estas zonas, con una fiscalidad igual a la de las zonas industriales y/o residenciales urbanas.
- d) El **impulso y/o recuperación de la iniciativa municipal** reforzando el principio de subsidiariedad (responsabilidad de la administración y los políticos locales) en la ordenación municipal, siempre mediante criterios supramunicipales basados en la cooperación intermunicipal y la conectividad territorial.
- e) La **incorporación de nuevos criterios de financiación de los municipios como el concepto de «suelo agrario protegido»**, en donde se prime la protección del suelo agrario por encima de la ocupación urbanística del mismo, permitiendo reducir la dependencia de la financiación tributaria municipal de otros criterios.
- f) La implantación preceptiva y vinculante, por parte de la administración agraria que corresponda, del «estudio de impacto agrario» siempre que se proyecte una actuación sobre el espacio agrario periurbano que pueda implicar pérdida de suelo agrario.

2.3.3 En definitiva se trata de preservar, mediante instrumentos de planificación, ordenación territorial, de uso del suelo, financiación municipal y estudios de impacto agrario, los espacios agrarios periurbanos de la demanda constante de suelo que ejerce la ciudad (para el crecimiento urbano, el desarrollo industrial o el terciario, así como para infraestructuras de comunicación y energéticas), y evitar procesos de degradación territorial que puedan ser aprovechados para desacreditar y justificar la desaparición de los espacios agrarios periurbanos.

2.4 *Objetivo 3: La garantía de un desarrollo dinámico y sostenible de la agricultura periurbana y de los espacios en donde ésta se desarrolla*

2.4.1 Para el CESE la garantía de un desarrollo dinámico y sostenible de la agricultura periurbana y de los espacios donde se desarrolla ha de realizarse a partir del **resultado de procesos en los que la administración local tenga un papel fundamental, incorporando criterios de gestión intermunicipal**, además de los criterios territoriales de planificación y ordenación supramunicipales.

2.4.2 Para ello es necesario que los distintos territorios periurbanos se unan y se doten de algún **organismo que tenga como objetivo fundamental, no solo su defensa sino la dinamización de los espacios agrarios y de la actividad agrícola**, mediante planes supramunicipales de conservación, uso y gestión del suelo.

2.4.3 En este organismo deben participar los agricultores y agricultoras **para establecer partenariados** con vistas a impulsar sus objetivos junto con colectivos locales (ciudadanos y electos) y otros interlocutores interesados (universidad, ambientalistas, etc.) y para concertar la gestión del espacio agrario.

2.4.4 Los gestores de las áreas periurbanas han de ser conservadores en los valores territoriales, progresistas, mediante **actitudes positivas, imaginativas y creativas**, en las propuestas de desarrollo de las funciones del espacio agrario periurbano, y rigurosos en la regulación de los usos. En definitiva deben utilizar criterios de sostenibilidad.

2.4.5 La subsidiariedad en la gestión de los espacios agrarios periurbanos es fundamental para garantizar un pacto entre administraciones y sector productivo agrario que se base en un compromiso para preservar y desarrollar el territorio de agricultura periurbana. Se trata de un **contrato para la gestión agraria sostenible entre la administración pública y los agricultores**.

2.4.6 **La gestión debe basarse en la «red de cooperación»** entre los agentes públicos y privados que están comprometidos en la gestión y organizados mediante algún **«ente de participación y de gestión»** donde concurran y se aglutinen finalidades e intereses comunes y se impulsen acciones específicas ligadas a la base territorial y los recursos naturales, (ej.: impulso y dinamización de los productos, incorporación de las tecnologías de la información y comunicación, fomento de la educación ambiental, preservación del paisaje, etc.). En definitiva, un ente que defina condiciones generales, haga un seguimiento de su aplicación e impulse acciones de soporte y fomento hacia el espacio periurbano que dinamice.

2.4.7 Se trata de trabajar, también en los espacios con agricultura periurbana, en la línea propuesta en la Conferencia de Salzburgo, donde se insiste en que «la política futura debe canalizar el apoyo comunitario a las zonas rurales a partir de asociaciones locales “de abajo arriba” [...] dando mayor responsabilidad a las asociaciones de colaboración de los programas para la formulación y aplicación de estrategias generales basadas en objetivos y resultados claramente definidos» (Principio 6 y 7 de las Conclusiones de la Conferencia de Salzburgo) ⁽⁵⁾.

2.4.8 Junto a los «contratos para la gestión agraria sostenible» es necesario no olvidar los proyectos de gestión supramunicipal que, por las características territoriales de los espacios agrarios (espacios rurales-urbanos), deben plantearse como **proyectos «rururbanos»**, entre administraciones y los entes gestores, que actúen como medida de conservación y recuperación de espacios agrarios y de repercusión mutua, entre la ciudad y el campo, de las rentas que se generan. Es fundamental que parte de las rentas derivadas de las externalidades que genera el espacio agrario reviertan también en beneficio del sector agrario.

2.4.9 Los «proyectos rururbanos» deben ser impulsados por los entes de participación y gestión de los espacios de agricultura periurbana, y han de basarse en **criterios multisectoriales** que integren aspectos productivos que den respuesta a la demanda del consumidor; aspectos ambientales que minimicen el impacto de la actividad productiva sobre el medio ambiente y creen y mantengan paisaje; y aspectos sociales que articulen respuestas a necesidades urbanas, como son el uso del espacio agrario para actividades al aire libre y pedagógicas.

2.4.10 El desarrollo de proyectos rururbanos y de contratos para la gestión agraria impulsados por el ente gestor del espacio agrario periurbano exigen que previamente se haya elaborado y aprobado un **acuerdo institucional entre los agentes implicados en la gestión de un espacio agrario periurbano** (administraciones, en especial la administración local, y sector agrario) respecto a la necesidad de llevar a cabo la gestión integral del mismo.

2.4.11 Este compromiso institucional entre la administración local y supralocal y los agricultores y agricultoras puede enmarcarse en la redacción de unos principios generales definidos, de común acuerdo, en una **«Carta de la agricultura periurbana»**.

2.4.12 La Carta puede ampliarse, para conseguir una mayor concreción y compromiso mutuo, redactando y aprobando un **«Plan estratégico de gestión y desarrollo sostenible»** donde se definan los principios y las líneas estratégicas y se

concreten las actuaciones encaminadas a llevar a cabo con el fin de preservar los valores y desarrollar las funciones de un espacio agrario periurbano concreto.

3. Conclusión

3.1 La puesta en marcha de estos proyectos rururbanos y de los documentos de compromiso mutuo han de basarse en criterios articulados de **pacto ciudad-campo** a través de los órganos gestores y de los mecanismos de participación ciudadana y del sector agrario. Estos pactos hacen necesaria la consecución de estos objetivos:

- a) **Primer objetivo:** la existencia de un **proyecto territorial de preservación y desarrollo** de los espacios con agricultura periurbana. Proyectos que deben articularse mediante planes territoriales, urbanísticos y uso del suelo, así como legislaciones específicas que regulen el mercado del suelo agrario.
 - b) **Segundo objetivo: la estabilidad del suelo agrario periurbano** mediante instrumentos y mecanismos que garanticen dicha estabilidad, reduciendo al máximo la presión urbanística y los usos ajenos a la actividad agraria y facilitando el acceso al uso agrario de la tierra.
 - c) **Tercer objetivo:** una gestión integral mediante un ente gestor que actúe de impulsor y dinamizador del espacio agrario periurbano además de dar a conocer a la ciudadanía los valores de estos territorios periurbanos. Ello debe suponer la garantía de desarrollo dinámico y sostenible mediante un compromiso de gestión a partir de **proyectos rururbanos** y una relación contractual entre los ciudadanos, la administración y los agricultores, a partir de un **contrato para la gestión agraria sostenible**.
- 3.2 Para la consecución de estos objetivos es fundamental:
- a) **La consolidación de la participación activa de las mujeres y los jóvenes** en los proyectos territoriales y en los contratos para la gestión agraria como garantía de presente y continuidad de futuro.
 - b) **La percepción de los ciudadanos** de que la actividad agraria es capaz de ofrecer seguridad alimentaria porque su gestión es ambientalmente correcta y socialmente útil.

- c) **El agua como factor de consolidación de los espacios agrarios periurbanos.** Son necesarias legislaciones específicas que, sin menoscabar el uso del agua para la agricultura, incorporen una nueva «cultura del agua» basada en el ahorro del uso de las aguas superficiales y subterráneas y la reutilización de las aguas procedentes de procesos de depuración de aguas residuales para usos agrarios.

⁽⁵⁾ Véase nota 1.

- d) **La consolidación de estos espacios agrarios periurbanos** debe llevarse a cabo mediante el reconocimiento social de que están sometidos a dificultades específicas.
- e) El desarrollo de instrumentos y actuaciones encaminados a la mejora de las rentas agrarias, el aumento de la eficacia de las infraestructuras y la mejora de la oferta de servicios para la actividad agraria,
- f) El impulso de **sistemas de producción y comercialización adecuados a las demandas del mercado**, con especial atención al fomento de la diversidad alimentaria mediante el impulso de una actividad agraria sostenible respetuosa con el entorno, de la identidad cultural y del bienestar de los animales.

- g) **La racionalización** del uso de los recursos (especialmente suelo, agua y paisaje) y su **preservación**.

3.3 Dada la fragilidad en que se encuentran los espacios agrarios periurbanos y la propia agricultura periurbana europea, el CESE considera de suma importancia la creación de **un Observatorio Europeo de la Agricultura Periurbana** que, además de tener una visión europea de los espacios agrarios periurbanos y de la agricultura que en ellos se desarrolla, actúe como centro de referencia para el seguimiento, análisis y difusión de la situación de la agricultura periurbana europea y como punto de encuentro, reflexión y diálogo entre las administraciones locales de primer y segundo nivel y entre distintos organismos europeos y presente propuestas de iniciativa para la preservación y desarrollo de estos espacios periurbanos y de su agricultura.

Bruselas, 16 de septiembre de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH
