

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 221

48° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

8 de septiembre de 2005

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	414° Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005	
2005/C 221/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXXIII Informe sobre la política de competencia — 2003» (SEC(2004) 658 final)	1
2005/C 221/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril» (COM(2004) 143 final — 2004/0049 (COD))	8
2005/C 221/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril» (COM(2004) 144 final — 2004/0050 (COD))	13
2005/C 221/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Libro Blanco sobre los servicios de interés general» (COM(2004) 374 final)	17
2005/C 221/05	Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Utilización de la energía geotérmica: el calor del interior de la Tierra»	22

ES

Precio:
30 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2005/C 221/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ejecución de las fases de despliegue y de explotación del programa europeo de radionavegación por satélite» COM(2004) 477 <i>final</i> — 2004/0156 (COD)	28
2005/C 221/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad (INSPIRE)» (COM(2004) 516 <i>final</i> — 2004/0175 (COD))	33
2005/C 221/08	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 — Gestión de los riesgos de inundación — Prevención, protección y mitigación de las inundaciones» (COM(2004) 472 <i>final</i>)	35
2005/C 221/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común» (COM(2004) 489 <i>final</i> — 2004/0164 (CNS))	40
2005/C 221/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 2759/75, el Reglamento (CEE) n° 2771/75, el Reglamento (CEE) n° 2777/75, el Reglamento (CEE) n° 1254/1999, el Reglamento (CEE) n° 1255/1999 y el Reglamento (CEE) n° 2529/2001 en lo relativo a las medidas excepcionales de apoyo al mercado» COM(2004) 712 <i>final</i> — 2004/0254 (CNS)	44
2005/C 221/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Pekín +10: Evaluación de los progresos logrados en el campo de la igualdad entre los géneros en Europa y en los países en desarrollo»	46
2005/C 221/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Los contratos públicos de defensa» (COM(2004) 608 <i>final</i>)	52
2005/C 221/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios» (COM(2004) 139 <i>final</i> — 2004/0047 (COD))	56
2005/C 221/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad» (COM(2004) 142 <i>final</i> — 2004/0048 (COD))	64
2005/C 221/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas» COM(2004) 699 <i>final</i> — ref. 2004/0242 (CNS)	71
2005/C 221/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso monitorio europeo» (COM(2004) 173 <i>final</i> /3 — 2004/0055 (COD))	77
2005/C 221/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información» (COM(2004) 341 <i>final</i> — 2004/0117 (COD))	87
2005/C 221/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa»	94



2005/C 221/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Financiación de Natura 2000» (COM(2004) 431 <i>final</i>) 108
2005/C 221/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior» (COM(2004) 2 <i>final</i> — 2004/0001 (COD)) 113
2005/C 221/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Compensación y liquidación en la Unión Europea — El camino a seguir» (COM(2004) 312 <i>final</i>) 126
2005/C 221/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente» (COM(2004) 474 <i>final</i> — 2004/0153 (COD)) 134
2005/C 221/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes» 141
2005/C 221/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea» 153

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

414º PLENO DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE FEBRERO DE 2005

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXXIII Informe sobre la política de competencia — 2003»

(SEC(2004) 658 final)

(2005/C 221/01)

El 4 de junio 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 el «XXXIII Informe sobre la política de competencia — 2003»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de enero de 2005 (ponente: **Sr. CHIRIACO**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Preámbulo

1.1 El Informe de 2003 sobre la política de competencia refleja los cambios introducidos en la organización interna del sector y en los métodos de trabajo de la Comisión, a la vez que documenta la forma en que la Comisión garantiza la coherencia de la estructura de la gobernanza económica europea.

1.2 La política de competencia de la UE desempeña un papel importante de cara a alcanzar los objetivos de competitividad de la agenda de Lisboa. Esta política no sólo abarca las normas de defensa de la competencia y sobre las concentraciones, sino también la aplicación de una disciplina eficiente y firme en materia de ayudas estatales.

1.3 A fin de permitir el ingreso sin repercusiones negativas de los diez nuevos Estados miembros, la Comisión ha elaborado un sistema de normas de competencia comunes a todos los Estados miembros, a fin de alcanzar una aplicación equitativa de las normas en materia de ayudas estatales y ha puesto de manifiesto asimismo la importancia de hacer frente a las intervenciones estatales que falsean la competencia, con la misma energía con que se aplican las normas relativas a las empresas.

1.4 En 2003, el número total de nuevos casos de violación de las normas de la competencia fue de 815, y, entre otras medidas, se instituyó la figura del «funcionario de enlace», con el objetivo de garantizar un diálogo permanente con los consu-

midores europeos. El bienestar de éstos constituye de hecho la primera misión de la política de competencia, pero su voz no tiene suficiente eco cuando se tramitan asuntos concretos o se debaten aspectos políticos. Las competencias del citado «funcionario de enlace» no se limitan al control de las concentraciones, sino que incluyen también las prácticas restrictivas de la competencia –carteles y abusos de posición dominante– así como otros asuntos y aspectos del sector.

1.5 En octubre de 2003, la Comisión publicó un proyecto de normas y directrices relativas a los acuerdos de transferencia de tecnología sobre el que el CESE emitió un Dictamen ⁽¹⁾. La propuesta de reforma, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado esta tipología de acuerdos en los últimos años, persigue el objetivo de simplificar y ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento comunitario de exención. Las nuevas normas presentan las siguientes ventajas:

- el Reglamento de exención por categorías solamente tendrá una lista negra: lo que no esté explícitamente excluido de la exención por categorías ésta exento,
- las nuevas normas diferenciarán claramente las licencias concedidas entre competidores de las concedidas entre no competidores,
- está prevista la adopción de un «paquete de modernización».

⁽¹⁾ DO C 80 de 30.3.2004.

1.6 La Comisión nombró también un Economista jefe especializado en competencia, por un período de tres años a partir del 1 de septiembre de 2003. Al mismo tiempo, reforzó positivamente el papel de consejero auditor. El Economista jefe tiene tres funciones principales:

- el asesoramiento sobre economía y econometría para la aplicación de las normas de competencia de la UE. Esto puede incluir la contribución al desarrollo de instrumentos de política general;
- el asesoramiento general en las fases iniciales de asuntos concretos de competencia, y
- el asesoramiento detallado en los asuntos de competencia más importantes que susciten cuestiones económicas complejas y, en particular, que requieran análisis cuantitativos avanzados.

1.7 Por su parte, el consejero auditor goza de mayores poderes e independencia en su papel de garante del derecho a la defensa en determinados procedimientos en materia de competencia. Dicho consejero depende directamente del comisario responsable y no recibe instrucciones de la DG Competencia. Puede intervenir siempre que surjan asuntos legítimos de derecho a la defensa; organiza y conduce objetivamente las audiencias orales, decide sobre el derecho de terceros interesados en que se les escuche y también sobre si se debe admitir la presentación de nuevos documentos. De todo ello informa al comisario competente.

2. Resumen de las actividades de lucha contra los carteles

— Art. 81 y 82 del Tratado.

2.1 En octubre de 2003 la Comisión inició la fase final del proceso de reforma del sistema de las normas en materia de restricciones de la competencia (llamado paquete de modernización), con el fin de facilitar la puesta en práctica de los poderes de aplicación de los poderes atribuidos a las autoridades de competencia y desarrollar los mecanismos de cooperación con las autoridades nacionales de competencia (ANC) y los tribunales nacionales establecidos en el Reglamento 1/2003.

2.2 Concretamente, el paquete de modernización consta de un nuevo Reglamento de aplicación, que se refiere principalmente a las modalidades de la audiencia de las partes afectadas, así como a otros varios aspectos de procedimiento, tales como el acceso al expediente y el tratamiento de la información confidencial. Los seis proyectos de Comunicación se refieren entre otros a los mecanismos de cooperación entre los diversos órganos de aplicación de las normas de competencia de la UE y entre la Comisión y los tribunales nacionales, el concepto de

impacto en los intercambios entre Estados miembros, la tramitación de las denuncias y las orientaciones destinadas a las empresas para ayudarlas a la evaluación de asuntos nuevos o no resueltos. Para el paquete de modernización en su conjunto, véase el Dictamen del CESE. (1)

2.3 Durante 2003, la Comisión adoptó cinco decisiones contra acuerdos horizontales ilegales: carnes de vacuno francesas, sorbatos, productos eléctricos y mecánicos de carbono y grafito, peróxidos orgánicos y tubos de cobre industriales. La suma de las multas impuestas en estas decisiones ascendió a 400 millones de euros, importe que debería garantizar un efecto disuasorio. Las investigaciones implican la realización de inspecciones en las empresas. Se ofrece una total inmunidad frente a las multas a la primera empresa que revele la existencia de un entendimiento y que facilite las pruebas suficientes para que la Comisión ordene una inspección. Se prevé a cambio que la Comisión emita un dictamen favorable cuando los acuerdos entre las empresas no limiten la competencia en los mercados interesados y los consumidores saquen provecho de dicha cooperación. En ese mismo año 2003, la Comisión se pronunció en relación con tres casos de violación del artículo 82 relativos a:

- la estrategia de precios de Deutsche Telecom AG (DT) aplicada al acceso local a la red fija de telefonía;
- la estrategia de precios aplicada por Wanadoo a sus servicios ADSL; y
- el abuso de posición dominante de Ferrovie dello Stato S.p.A (FS) en el mercado del acceso a la infraestructura ferroviaria, la tracción y el transporte de pasajeros.

3. Evolución de la competencia por sectores

3.1 En el año 2003 se registraron progresos significativos, aunque no totalmente satisfactorios, en el proceso de liberalización del sector de la energía (electricidad y gas). En junio se adoptó el paquete legislativo que garantiza que todos los consumidores europeos de electricidad y gas puedan elegir su proveedor a más tardar el 1 de julio de 2007. Estas medidas legislativas fueron acompañadas por una actividad permanente de la Comisión en asuntos de competencia.

3.2 No obstante, los consumidores y empresarios de diversos países de la Unión abrigan sentimientos difusos de insatisfacción por los niveles de precios, todavía elevados, y la eficacia relativa de estos servicios. En los nuevos Estados miembros, además, los interlocutores sociales y las organizaciones de consumidores afirman la exigencia de que se respete plenamente la independencia de las autoridades nacionales garantes de la competencia y de las autoridades reguladoras de los servicios de utilidad pública.

(1) DO C 80 de 30.3.2004.

3.2.1 Cuando existe una legislación adecuada y completa en materia de competencia, en particular en los nuevos Estados miembros, a menudo se observa una falta de voluntad de garantizar que las agencias encargadas del control y la aplicación cumplen su función de forma adecuada, por lo que en numerosas ocasiones estas disposiciones no han sido capaces de defender los intereses de los consumidores o de mejorar la eficacia de los mercados. El Comité apoya el reconocimiento formal del carácter complementario de la política de competencia y la política de consumidores. El consumidor –capaz de aportar un valor añadido gracias a los medios de que dispone para presentar quejas y recurrir en caso necesario– es esencial para aprovechar la competitividad y fomentarla en mayor medida. Un movimiento de consumidores más organizado y dotado de más recursos contribuirá también al proceso de toma de decisiones de los gobiernos y aportará información sobre los mercados y las prácticas contrarias a la libre competencia.

3.3 En el ámbito de los servicios postales, la Directiva adoptada en 2002 abre un camino hacia la realización del mercado interior, en especial mediante una reducción progresiva del área reservada y la liberalización del correo transfronterizo de salida. Además, la Comisión, basándose en un acuerdo adoptado en el Consejo Europeo, realizará durante 2006 un estudio para evaluar el impacto del servicio universal en cada uno de los Estados miembros. Basándose en los resultados de este estudio, la Comisión adoptará una propuesta de apertura total del mercado postal a partir de 2009 o cualquier otra medida que permita garantizar la naturaleza del servicio universal.

3.4 En materia de comunicaciones electrónicas, en julio de 2004 finalizó el plazo para la presentación del nuevo marco normativo del sector. En su informe de referencia, la Comisión ha señalado en particular los siguientes principios: los mercados deben analizarse a la luz de los principios utilizados en derecho de competencia y en la práctica de su defensa; únicamente deberán someterse a regulación los operadores que ocupen posiciones dominantes; todos los servicios y las redes de comunicación electrónica quedarán sujetas a las mismas normas de manera no discriminatoria (neutralidad tecnológica). El desarrollo de las comunicaciones electrónicas y el acceso generalizado a las mismas no pueden garantizar por sí solos el relanzamiento del crecimiento económico. Para alcanzar este resultado es fundamental potenciar el nivel de conocimientos y competencias de todos aquellos que utilicen las tecnologías de la información y la comunicación.

3.5 En el sector del transporte aéreo, en 2003 la Comisión decidió entablar un diálogo exhaustivo de alcance sectorial, no limitado a asuntos concretos, con objeto de elaborar orientaciones transparentes de protección de la competencia en el ámbito de las alianzas y las fusiones entre compañías aéreas.

3.5.1 Además, se ha desarrollado la tarea de definir y llevar a la práctica orientaciones comunes para la aplicación de la normativa de defensa de la competencia en el sector ferroviario en todo lo relativo tanto al transporte de mercancías como al de pasajeros.

3.5.2 El diálogo sectorial se ha desarrollado también en el sector de los transportes marítimos, de la distribución de vehículos de motor y de los seguros, con el fin de revisar o adoptar normas apropiadas de exención por categorías.

3.5.3 El citado diálogo sectorial deberá tener en cuenta asimismo formas de tratamiento fiscal comparables.

3.6 *Medios de comunicación:* La Comisión considera que el pluralismo de los medios de comunicación es un objetivo fundamental para el desarrollo tanto de la Unión Europea como de la identidad cultural de los Estados miembros, pero insiste en que la responsabilidad del control de la concentración de los medios informativos corresponde fundamentalmente a los Estados miembros. La aplicación de los instrumentos de la política de competencia se limita al mercado interesado al impacto económico del comportamiento de las empresas de los medios y al control de las ayudas estatales. Dichos instrumentos no pueden reemplazar los controles nacionales sobre la concentración de los medios y las medidas internas destinadas a asegurar el pluralismo de éstos. La aplicación de las normas de competencia se limita a resolver los problemas suscitados por la creación o el fortalecimiento de posiciones dominantes en los mercados respectivos y al control de la exclusión de competidores de estos mercados.

3.6.1 Más adelante observaremos que esta postura de la Comisión, aunque formalmente correcta, no ha logrado impedir o contrastar, en particular en algunos países, posiciones dominantes y prácticas contrarias a la libre competencia. Los mercados afectados son diferentes y en ellos hay un factor –el mercado publicitario por televisión– que tiene cada vez más un peso determinante a efectos de protección del pluralismo y que no ha sido adecuadamente investigado hasta ahora.

3.6.2 Además, en las actividades de control no se han tenido en cuenta los métodos que determinados grupos de sociedades que operan en el sector de los medios de comunicación utilizan para reforzar su posición dominante, en particular por medio de medidas defensivas destinadas a desalentar las escaladas hostiles, mediante el endeudamiento de la empresa blanco o la atribución de derechos de voto múltiples que facilitan el control de la sociedad por parte de los accionistas minoritarios.

3.6.3 La Comisión, por lo tanto, deberá mantenerse excepcionalmente en alerta en la aplicación de las normas y prácticas sobre competencia.

3.7 *Profesiones liberales:* La Comisión Europea puso a disposición pública el estudio realizado para la Comisión por el Instituto para Estudios Avanzados (IHS) de Viena, que muestra la existencia de niveles distintos de regulación de los servicios prestados por los profesionales liberales entre los Estados miembros, así como entre las diferentes profesiones. El informe saca la conclusión de que en los países en que la regulación es más limitada y la libertad en el ejercicio de las profesiones es mayor es posible, globalmente, crear más riqueza.

3.7.1 Además, durante la Conferencia sobre la regulación de servicios profesionales celebrada en Bruselas en octubre de 2003, que reunió a 260 representantes de las profesiones, se debatieron los efectos de las normativas y reglamentaciones en la estructura de las empresas y la protección del consumidor.

3.7.2 El Comisario Monti anunció la intención de la Comisión de elaborar en 2004 un informe sobre la competencia en los servicios profesionales. Dicho informe, que contiene orientaciones y directrices de bastante importancia, se publicó el 9 de febrero de 2004.

4. Reforma del control de las concentraciones

4.1 El 27 de noviembre de 2003, el Consejo llegó a un acuerdo político sobre una refundición del Reglamento sobre control de las concentraciones, que en buena medida incorpora las reformas propuestas por la Comisión en diciembre de 2002. Dicha reforma incluía medidas de carácter no legislativo a fin de simplificar el proceso decisorio y, en particular, perfeccionar el análisis económico y el respeto de los derechos de defensa. Además, la Comisión nombró un Economista jefe especializado en competencia e instituyó un panel para garantizar conclusiones totalmente independientes. Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capitales» ⁽¹⁾ por lo que se refiere a la evaluación de las fusiones.

4.2 *Objetivo:* Garantizar que el criterio sustantivo del Reglamento sobre control de las concentraciones (criterio de posición dominante) permita efectivamente contemplar todas las concentraciones contrarias a la competencia y mantener al mismo tiempo la seguridad jurídica. El criterio de valoración sustantiva se compara con el de «reducción sustancial de la competencia» («substantial lessening of competition»), llegándose al final a la siguiente formulación: «Es posible que las eficiencias derivadas de la concentración contrarresten los efectos sobre la competencia y, en particular, el perjuicio potencial para los consumidores que en caso contrario podría resultar de la concentración, y que, como consecuencia de ello, ésta no obstaculice de forma significativa la competencia efectiva, particularmente a consecuencia de la creación o el refuerzo de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo».

4.2.1 En su formulación citada, el nuevo texto deja entrever una potencial ampliación del ámbito de aplicación de la prohibición a ámbitos ya no vinculados estrechamente al requisito de posición dominante. No obstante, esta norma deberá interpretarse y aplicarse a la luz de lo contenido en la declaración conjunta del Consejo y de la Comisión sobre el artículo 2 con referencia al considerando nº 25 del Reglamento ⁽²⁾, en el que se afirma que «el concepto de obstaculización significativa de la competencia efectiva establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 2

debe ser interpretado haciéndolo extensivo, más allá del concepto de posición de dominio, sólo a los efectos anticompetitivos de una concentración que resulten de un comportamiento no coordinado entre empresas que no tengan una posición dominante en el mercado relevante».

4.3 *Directrices sobre la evaluación de concentraciones horizontales:* Se trata de las concentraciones entre empresas competidoras o potencialmente competidoras. Dichas concentraciones únicamente serán ilegales si refuerzan el poder de mercado de las empresas, de manera tal que pueda tener consecuencias perjudiciales para los consumidores, en particular en forma de precios más elevados, productos de menor calidad o menor número de opciones. Todo ello con independencia de que los efectos anticompetitivos sean resultado de la creación o del refuerzo de un operador dominante único o bien resultado de un oligopolio. No obstante, el efecto de la concentración se evaluará en relación con lo que habría podido suceder en el mercado en cuestión a falta de la propia concentración. Podría darse, por ejemplo, que la adquisición de una empresa que se halle al borde de la quiebra no justificara la intervención de la Comisión.

4.4 *Nuevas directrices sobre buenas prácticas:* Dentro del conjunto de reformas de 2002, la Comisión inició una consulta pública, que concluyó en febrero de 2003, con el objetivo de proporcionar orientaciones a las partes interesadas en materia de la gestión ordinaria de procedimientos relativos al control de las concentraciones en la UE.

5. Cooperación internacional

5.1 La Comisión ha participado activamente en el grupo de trabajo de la Red Internacional de Competencia (RIC) sobre control de las concentraciones por varias jurisdicciones. Las actividades de este grupo de trabajo se han organizado en tres subgrupos diferentes:

- notificación y procedimientos,
- técnicas de investigación, y
- marco analítico.

5.1.1 La Comisión participa activamente en los tres subgrupos. Su objetivo principal es mejorar el entendimiento mutuo entre jurisdicciones diferentes a fin de mejorar la eficacia de la actividad de control de las concentraciones.

5.1.2 En un sentido más general, la RIC tiene una configuración de red virtual entre varias autoridades de protección de la competencia, con el objetivo de facilitar la cooperación internacional y formular propuestas destinadas a reducir los costes reglamentarios y favorecer la convergencia de procedimientos y sustancial.

⁽¹⁾ DO C 117 de 30.4.2004.

⁽²⁾ Reglamento 139/2004 del Consejo, de 20.1.2004.

5.1.3 Con ocasión de la Segunda conferencia de la RIC, celebrada en junio de 2003 en Mérida (México), se puso en evidencia particularmente la necesidad de adoptar en materia de protección de la competencia un lenguaje claro y fácilmente accesible, y además se insistió en el carácter estratégico de la actividad de promoción de la competencia en el ámbito de los sectores regulados, reduciendo así los costes de reglamentación y superando los obstáculos para el entendimiento mutuo entre jurisdicciones por lo que respecta, en particular, a las políticas en materia de concentraciones.

6. Ayudas estatales

6.1 El control de las ayudas estatales se centra en los efectos que las ayudas que el Estado otorga a las empresas puedan tener sobre la competencia. *Objetivo:* garantizar que las intervenciones públicas no interfieran con el buen funcionamiento del mercado interior, que promuevan la competencia y los mercados competitivos, y que refuercen las reformas estructurales. Debe garantizarse en particular que los efectos positivos de la liberalización no resulten perjudicados por las ayudas estatales. En el *Consejo Europeo de Estocolmo* se estableció que los Estados miembros deberán reducir el nivel general de las ayudas y reorientar éstas hacia objetivos horizontales de interés comunitario (reforzamiento de la cohesión económica y social, empleo, preservación del medio ambiente, promoción de la investigación y desarrollo de las PYME). La Comisión considera prioritaria la recuperación de las ayudas ilegales concedidas por los Estados miembros.

6.1.1 En este sentido hay que lamentar, en una serie de Estados miembros, la fallida apertura de la contratación pública a la competencia de los candidatos provenientes de otros Estados miembros. En la UE, el sector de la contratación pública tiene una facturación anual de más de 1 500 millardos de euros. La práctica de algunos Estados miembros de favorecer a sus empresas nacionales perjudica la competencia y aumenta la carga fiscal de los consumidores.

6.2 *Ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis:* Las orientaciones, que expiraron en octubre de 2004, preveían que únicamente podrán considerarse legítimas estas ayudas si satisfacen rigurosamente determinadas condiciones. Dichas orientaciones están siendo revisadas a propósito de algunas cuestiones clave:

- asegurarse de que las ayudas de salvamento sean ayudas financieras reversibles, transitorias y limitadas estrictamente al tiempo necesario para ejecutar un plan de reestructuración completo,
- centrar el control de las ayudas estatales en las grandes empresas que comercian dentro de la UE,
- reforzar, especialmente en el caso de las grandes empresas, el principio de que el beneficiario de la ayuda tiene la obligación de financiar por sí mismo una elevada proporción de los costes de reestructuración sin ayuda del Estado,

- aplicación del principio de «primera y última vez».

6.3 *Marco multisectorial para grandes proyectos de inversión:* El Marco establece normas estrictas para los sectores con problemas estructurales. Estaba previsto que para finales de 2003 se hubiese elaborado una lista de estos sectores, pero, a la vista de las dificultades metodológicas y técnicas surgidas, la Comisión decidió posponer la adopción de la lista las normas transitorias aplicables a los grandes proyectos de inversión en los sectores «sensibles» hasta diciembre de 2006.

6.4 *Ayudas de I+D para las PYME:* Las ayudas de investigación y desarrollo pueden contribuir al crecimiento económico, al refuerzo de la competitividad y al fomento del empleo. Las ayudas a la investigación y desarrollo de las PYME son especialmente importantes.

6.5 *Ayudas para la protección del medio ambiente, ayudas a la I+D, ayudas a la formación y ayudas fiscales:* En el ámbito de las ayudas fiscales, se han examinado en particular los métodos tributarios alternativos, como el método «cost plus» (se calcula aplicando un porcentaje fijo al importe de los gastos generales y de funcionamiento). En el ámbito de las ayudas sectoriales (en particular la aplicación del mecanismo defensivo temporal (MDT)) se han tomado en consideración los siguientes sectores: siderurgia, telecomunicaciones, carbón, transporte ferroviario, transporte combinado, transporte por carretera, transporte marítimo y transporte aéreo.

6.6 *Agricultura:* El 23 de diciembre de 2003 la Comisión adoptó un nuevo Reglamento por el que se establece un régimen de exención por categorías de determinados tipos de ayudas estatales, en virtud del cual los Estados miembros ya no tienen que notificar las ayudas previamente a la Comisión con vistas a su aprobación. El nuevo Reglamento será de aplicación hasta finales de 2006 y tiene por objeto las ayudas estatales a las PYME del sector agrario. Dada la definición de PYME (250 empleados como máximo, 40 millones de euros de volumen de negocios o un balance de 27 millones de euros), casi todas las explotaciones y empresas del sector agrario entran dentro del ámbito de aplicación de estas disposiciones. La Comisión, por último, introduce una *nueva norma en materia de transparencia:* se publicará en Internet una síntesis de todas las ayudas estatales otorgadas por los Estados miembros cinco días antes de que se empiecen a pagar las ayudas, con lo que se garantizará a todas las partes interesadas todas las informaciones útiles.

7. Valoraciones de carácter general

7.1 Después de haber resumido y en parte comentado el «XXXIII Informe sobre la política de competencia — 2003» es preciso formular algunas valoraciones de carácter general sobre el conjunto del Informe y en particular sobre algunos de sus aspectos más significativos y de prospectiva.

7.2 Relación entre la política de competencia y la política económica de desarrollo

7.2.1 La política de competencia de la Unión Europea se ha hecho más eficaz y más abierta a una relación positiva con las empresas y los consumidores gracias a la introducción de los nuevos procedimientos de aplicación de las normas de competencia, a la revisión del Reglamento sobre las concentraciones y, por último, a las nuevas disposiciones organizativas internas de la Comisión.

7.2.2 Gracias a la política de competencia, la UE ha dado pasos sustanciales en el proceso de liberalización, restituyendo a la lógica y la dinámica del mercado sectores económicos enteros, contribuyendo así concretamente a la creación de un mercado único europeo. La política de competencia es pues esencial y su plena autonomía debe seguir estando protegida.

7.2.3 No obstante, la política de competencia no puede satisfacer por sí sola la necesidad, particularmente aguda hoy en día en toda la UE, de una recuperación general del crecimiento y de una política económica de desarrollo sostenible basada en la innovación y el diálogo social. Las transformaciones estructurales que han tenido lugar en la producción y el comercio mundial, a partir de las inducidas por el nuevo sistema tecnológico, exigen que la Comisión active y coordine otros instrumentos de política económica con el fin de salvaguardar y relanzar la competitividad de la economía europea y de reforzar la cohesión económica y social, el empleo, la protección del medio ambiente, así como la promoción de amplios y comprometidos de investigación y desarrollo. La posición de la Comisión en su Comunicación «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» y el Dictamen al respecto emitido por el CESE⁽¹⁾ van en esta dirección. La agenda de Lisboa establece con claridad estratégica la vía a seguir. Sin embargo, es preciso hacer posible e incluso acelerar su aplicación, tanto a escala general como sectorial.

7.2.3.1 A escala sectorial, el CESE, confirmando las consideraciones contenidas en su Dictamen de 30 de junio de 2004 sobre «LeaderSHIP 2015 — Definir el futuro de la industria europea de la construcción naval y la reparación de buques — Competitividad a través de la excelencia»⁽²⁾, insiste en la necesidad de desarrollar un nuevo enfoque plenamente integrado, definido en el Consejo de Competencia de noviembre de 2003, con el fin de reforzar la competitividad industrial y estimular en todos los sectores la investigación, el desarrollo y la innovación.

7.3 Ayudas estatales y servicios de interés general

7.3.1 El proceso de reforma, que pretende racionalizar y simplificar los procedimientos relativos al control de las ayudas estatales, ha avanzado significativamente en la dirección de los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Estocolmo de reducir el nivel de las ayudas de Estado y reorientarlas hacia objetivos horizontales de interés comunitario, entre otros los objetivos de la cohesión. Deben entenderse también en este

sentido diversas medidas adoptadas por la Comisión, como una cierta ampliación del ámbito de aplicación de las ayudas a la I+D; así como las líneas directrices sobre los acuerdos de transferencia de tecnología, sobre la reestructuración de las empresas en dificultades y sobre las ayudas para la formación y la protección del medio ambiente; además de la disciplina multisectorial en el caso de los grandes proyectos de inversión.

7.3.2 En su sentencia *Altmark*, de julio de 2003, el Tribunal de Justicia confirmó, sujeta a determinadas condiciones, la exclusión de las ayudas de Estado en cuestión de las compensaciones concedidas a las empresas encargadas del suministro de servicios de interés general. No obstante, siguen pendientes de resolución algunos problemas relativos, sobre todo, a la relación óptima que debe establecerse entre las ayudas de Estado y los servicios de interés general. Sin embargo, la naturaleza de las condiciones que impone el Tribunal plantea, de hecho, la exigencia de mejorar la certeza jurídica, sobre todo en materia de evaluación de los costes, de definición de la financiación de los servicios⁽¹⁾ y de descripción de las obligaciones de servicio público objeto de compensación. Por otra parte, en el Libro Verde sobre los servicios de interés general, publicado en mayo de 2003, se reconocía ya la necesidad de valorar si los principios que rigen los servicios de interés general deben consolidarse ulteriormente en un marco comunitario general, y también la necesidad de precisar la regulación óptima de dichos servicios y las medidas que permitan potenciar la certeza jurídica de todos los operadores.

7.3.3 Las obligaciones de servicio universal, de hecho, cuando no se definan y financien correctamente podrán provocar en las empresas sujetas a dicha obligación pérdidas crecientes debidas a la posible entrada de los competidores en los segmentos de actividad más provechosos.

7.3.4 Por consiguiente, el CESE insiste en la necesidad ya expresada en su Dictamen⁽²⁾ sobre el Libro Verde presentado por la Comisión, de adoptar una normativa clara en materia de servicios de interés general, con el fin de garantizar un acceso eficiente y equitativo de todos los usuarios a unos servicios de calidad que respondan a sus exigencias. Además, en particular en lo relativo a la reorganización y el funcionamiento de los servicios sociales, recomienda que se entable un diálogo lo más amplio posible con los interlocutores sociales y las ONG.

7.4 Profesiones liberales.

7.4.1 Las tareas de análisis exhaustivo que desarrolla la Comisión en relación con la normativa de los servicios profesionales en los Estados miembros ha sido muy útil por cuanto ha permitido sustanciar con gran eficacia el mensaje de la necesidad de revisar, aunque con ponderación, las normativas restrictivas en este ámbito y hacerlas más productivas y competitivas ante recursos de cultura de conocimientos que existen en el mundo profesional; todo ello se traduce, obviamente, en una gran ventaja tanto para los propios profesionales como para las empresas y los consumidores.

⁽¹⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

⁽²⁾ DO C 302 de 7.12.2004.

⁽³⁾ DO C 80 de 30.3.2004.

7.4.2 Forma parte ya de la sabiduría convencional –además de ser un principio reiteradamente afirmado por el Tribunal de Justicia– la noción de que también la oferta de servicios profesionales debe respetar las normativas de defensa de la competencia. Si bien es totalmente cierto que el criterio económico no puede ser el único parámetro de valoración de una prestación profesional, –por cuanto ésta no es una simple prestación técnica de aplicación y repetitiva, sino una prestación que enfrenta a un saber y un problema– es también cierto que su ejercicio constituye una actividad económica que, cuando se desarrolla en el respeto de la normativa en materia de competencia, produce más bienestar y puede hacer una contribución importante a la agenda de Lisboa.

7.4.2.1 En este sentido, es significativo el contenido de la Comunicación de la Comisión sobre el «Informe sobre la competencia en los servicios profesionales»⁽¹⁾. En la misma se subraya, por una parte, el importante papel que pueden desempeñar los servicios profesionales para mejorar la competitividad de la economía europea, por cuanto representan aportaciones esenciales para las empresas y las familias. Por otra parte, se cuestionan, basándose también en pruebas empíricas, los efectos negativos que las normativas restrictivas excesivas o superadas –como por ejemplo las existentes en materia de precios, publicidad, solicitud de acceso y derechos exclusivos, así como sobre la estructura empresarial– pueden haber tenido sobre los consumidores.

7.4.3 Es preciso por consiguiente llevar a la práctica y acelerar el proceso de reforma. Con este fin, el CESE solicita a la Comisión que mantenga su compromiso de publicación en 2005 un nuevo informe sobre los progresos alcanzados en la supresión de las normas restrictivas e injustificadas, ya antes citado. Asimismo, el CESE recuerda que en este mismo marco, la Comisión se ha comprometido también en profundizar la relación existente entre el nivel de regulación, los resultados económicos (precios y calidad) y la satisfacción de los consumidores,

7.4.4 Al mismo tiempo, el CESE llama la atención sobre la importancia de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2003, en la causa *Conorzio Industria Fiammiferi*, la cual autoriza a las autoridades nacionales a dejar de aplicar toda normativa nacional que obligue a las empresas a mantener un comportamiento contrario al artículo 81 del Tratado CE.

7.4.5 Por último, se considera necesario promover una mayor y más consciente participación de los sectores interesados en el proceso de reforma.

7.5 Pluralidad de la información y derecho de la competencia

7.5.1 En su XXXIII Informe sobre la política de competencia, la Comisión sostiene, por una parte, que el mantenimiento y

desarrollo del pluralismo de los medios de información y la libertad de facilitar y recibir información son objetivos fundamentales de la Unión Europea, en tanto que valores constitutivos del proceso democrático, y, por otra parte, que el control sobre la concentración de los medios de comunicación incumbe en primer lugar a los Estados miembros. La aplicación de los instrumentos de la política de competencia al sector de los medios de comunicación, añade, va dirigida únicamente a resolver los problemas que suscita la creación y el reforzamiento de posiciones dominantes en los mercados respectivos y la exclusión de competidores en dichos mercados. En opinión del CESE, esta distinción entre las obligaciones de la UE y las de los Estados miembros por una parte parece poco clara, y por otra deja pendientes algunos problemas importantes:

- es preciso recordar que en los diferentes Estados miembros existen reglamentaciones y enfoques diferentes, que exigen una armonización: la Comisión inició su intervención en este sentido en 1989, prosiguiéndola más tarde en 1997 por medio de su Directiva «Televisión sin fronteras», en la que se indican no solo objetivos de eficiencia económica sino también el respeto de la diversidad cultural, la protección de los menores, el derecho de réplica, etc.;
- es necesario también hacer la distinción, en el ámbito de los medios de comunicación, entre las normativas generales de defensa de la competencia y las normativas específicas orientadas a defender el pluralismo de la información. El funcionamiento de las normas de competencia es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el pluralismo. A diferencia de un régimen de la competencia en el que el poder de mercado de cada una de las empresas deba enfrentarse a la iniciativa y las actividades de las empresas competidoras, la promoción y defensa del pluralismo exige, en cambio, el reconocimiento explícito del derecho de los ciudadanos de disponer de manera efectiva de fuentes libres de información y de una información alternativa y potencialmente diferente que debe protegerse a todos los niveles;
- por último, el proceso de convergencia progresiva entre las telecomunicaciones, la informática, la radiotelevisión y la industria editorial hace difícil establecer disposiciones estructurales que los diversos mercados tiendan a asumir. Si no se tiene una correcta comprensión de este proceso se corre el riesgo de llegar tanto a una pérdida de eficacia de las normas de competencia como a una debilitación del principio del pluralismo.

7.5.2 La nueva Constitución Europea ampliará en buena medida el mandato de la Comisión. El CESE está convencido de que, en el nuevo marco jurídico, la Comisión podrá ejercer con más vigor las medidas que adopte de dirección y de intervención directa en la defensa y el desarrollo de la libertad y del pluralismo de la información.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2004) 83 final. de 9.2.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril»

(COM(2004) 143 final — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

El 28 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril (en adelante «Reglamento de calidad sobre el transporte de pasajeros») forma parte del denominado **tercer paquete ferroviario** que fue aprobado por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2004. Otros elementos de éste son los siguientes:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: Liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (COM(2004) 139 final);
- la Propuesta de Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad (COM(2004) 142 final), y
- la Propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM(2004) 144 final),

así como

- la Comunicación de la Comisión — Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario (COM(2004) 140 final);
- y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la apertura gradual a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (SEC(2004) 236).

1.2 El denominado **primer paquete ferroviario** (también llamado paquete de medidas de infraestructura) entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y su transposición al Derecho nacional estaba prevista para el 15 de marzo de 2003. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: entre otras medidas, el libre acceso al mercado para el transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías antes del 15 de marzo de 2003 y la liberalización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril antes del 15 de marzo de 2008 ⁽¹⁾;
- la ampliación del ámbito de validez de una licencia europea para las empresas ferroviarias (modificación de la Directiva 95/18/CE) ⁽²⁾;
- la armonización de las disposiciones relativas a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por su utilización y la reglamentación de la certificación de la seguridad (sustitución de la Directiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 En octubre de 2003 la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una demanda contra nueve Estados miembros por no haber notificado la transposición al Derecho nacional del primer paquete ferroviario. En mayo de 2004, aún faltaba la notificación de cinco Estados miembros, y dos Estados miembros habían aplicado sólo parcialmente las disposiciones en el Derecho nacional.

⁽¹⁾ Directiva 2001/12/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽²⁾ Directiva 2001/13/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 26 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽³⁾ Directiva 2001/14/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 29 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

1.4 El denominado **segundo paquete ferroviario** fue publicado el 30 de abril de 2004 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y su transposición al Derecho nacional deberá llevarse a cabo antes del 30 de abril de 2006. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: Extensión del libre acceso a los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías a la totalidad de la red a partir del 1 de enero de 2006 y la liberalización del transporte ferroviario de mercancías nacional, incluido el cabotaje, a partir del 1 de enero de 2007 ⁽¹⁾;
- la Directiva sobre seguridad ferroviaria en la Comunidad ⁽²⁾;
- el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽³⁾;
- la modificación de las Directivas relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) y a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE) ⁽⁴⁾;

1.5 Con el primer y el segundo paquetes ferroviarios se sentaron los fundamentos jurídicos para establecer un mercado interior del transporte de mercancías por ferrocarril. Las medidas se refieren al acceso al mercado, la concesión de licencias y la certificación de seguridad de las empresas ferroviarias, el acceso a las infraestructuras y la aplicación de cánones por su utilización, la creación de un marco jurídico para la seguridad ferroviaria, así como la adopción de medidas para establecer la interoperabilidad técnica del sistema ferroviario.

1.6 Este marco jurídico creado con el primer y segundo paquetes ferroviarios exige, como el CESE señaló en su Dictamen sobre el segundo paquete ferroviario ⁽⁵⁾, una plena reestructuración organizativa del sector, así como el establecimiento de nuevas autoridades y un nuevo reparto de competencias.

1.7 En la propuesta objeto de examen la Comisión propone la aprobación de disposiciones jurídicas para proteger a los viajeros del transporte internacional por ferrocarril, como ya es el caso en el transporte aéreo, en el que se ha mejorado la protección de los derechos de los viajeros en caso de denegación de embarque o de retrasos.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Responsabilidad e indemnización

2.1.1 La propuesta de Reglamento regula la responsabilidad de las empresas ferroviarias en los casos de muerte o lesiones personales de los viajeros, así como de daños o extravío del equipaje.

⁽¹⁾ Directiva 2004/51/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 164 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽²⁾ Directiva 2004/49/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 44 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽³⁾ Directiva 2004/881/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁴⁾ Directiva 2004/50/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁵⁾ DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

2.1.2 Se fijan indemnizaciones mínimas por causa de retraso (en el anexo III) que los viajeros podrán solicitar sin por ello renunciar a su derecho al transporte.

Anexo III

Tipo de servicio	Duración del servicio	Indemnización del 50% en caso de	Indemnización del 100% en caso de
Viajes internacionales en servicios regulares (parcialmente) de alta velocidad	Hasta 2 horas	Retraso de 30-60 minutos	Más de 60 minutos de retraso
	Más de 2 horas	Retraso de 60-120 minutos	Más de 120 minutos de retraso
Viajes internacionales en servicios regulares no de alta velocidad	Hasta 4 horas	Retraso de 60-120 minutos	Más de 120 minutos de retraso
	Más de 4 horas	Retraso de 120-240 minutos	Más de 240 minutos de retraso

2.1.3 La propuesta de Reglamento regula de forma general los derechos de los viajeros en caso de pérdida de un enlace o de cancelación de un servicio, así como la asistencia a los clientes en caso de retrasos y de pérdidas de enlaces.

2.2 Información y venta de billetes

2.2.1 En el anexo I se recoge la información mínima que deben facilitar las empresas ferroviarias antes, durante y después del viaje. En el anexo II se establece la información mínima que debe constar en el billete.

2.2.2 Las empresas ferroviarias deberán ofrecer billetes o billetes directos entre las estaciones de ferrocarril principales, así como para las zonas circundantes. Para asegurar la venta de billetes directos, deberán cooperar y establecer acuerdos varias empresas ferroviarias. Estos billetes deberán ofrecerse en las taquillas, en las taquillas automáticas, por teléfono o por internet. En caso de que se hallen cerradas las taquillas o averiadas las taquillas automáticas, deberá ofrecerse la posibilidad de comprar los billetes para los viajes internacionales a bordo del tren. Los proveedores de sistemas deberán ofrecer a todas las empresas ferroviarias la posibilidad de distribuir información o vender billetes.

2.2.3 Cuando proyecten interrumpir algún servicio internacional, las empresas ferroviarias deberán informar al público de ese extremo.

2.3 *Personas de movilidad reducida*

2.3.1 En la propuesta de Reglamento se regula la asistencia a las personas de movilidad reducida en la estación de ferrocarril y en el tren, así como para embarcar, transbordar o desembarcar. La necesidad de asistencia deberá notificarse 24 horas antes de que vaya a requerirse.

2.4 *Normas de calidad del servicio y procedimientos de presentación de reclamaciones*

2.4.1 Las empresas ferroviarias estarán obligadas a establecer normas de calidad del servicio (definidas en el anexo IV) y a implantar un sistema de gestión de la calidad. Cada año, junto con su informe anual, publicarán un informe sobre sus prestaciones en materia de calidad del servicio.

2.4.2 Deberá establecerse un procedimiento de presentación de reclamaciones, por el que deberá responderse a los clientes en la misma lengua en la que se presente la reclamación. Las reclamaciones podrán presentarse en una de las lenguas de los países por cuyo territorio se haya efectuado el viaje. En cualquier caso podrán presentarse en inglés, francés o alemán. Lo mismo vale para la presentación de reclamaciones en los puntos de venta.

3. **Evaluación de la propuesta**

3.1 *Observaciones generales*

3.1.1 En la propuesta de la Comisión se regulan dos ámbitos al mismo tiempo. Las propuestas relativas a la responsabilidad de las empresas y las indemnizaciones en caso de retrasos, cancelaciones de servicios, daños personales y materiales, así como la asistencia a las personas de movilidad reducida corresponden aproximadamente al ámbito de aplicación del Reglamento por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos⁽¹⁾. En la propuesta se regulan a escala europea los derechos de los viajeros en un segundo sector de transportes, el sector ferroviario.

3.1.2 El segundo ámbito se refiere a un conjunto diferente de elementos. Se obliga a las empresas a cooperar para garantizar la información sobre horarios y precios de los billetes y la venta de billetes «en taquillas únicas» en un sistema de competencia. Ello incluye tanto las conexiones entre las denominadas estaciones de ferrocarril principales como las estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana. Esta propuesta debe examinarse en estrecha relación con la propuesta de modificación de la Directiva 91/440/CEE y la liberalización del transporte internacional de viajeros.

(1) Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91.

3.1.3 En las condiciones actuales en las que se prestan los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril mediante acuerdos de cooperación entre empresas ferroviarias o mediante agrupaciones internacionales se cumplen las normas relativas a la información sobre horarios y precios, y, con pocas excepciones (por ejemplo, Thalys, Eurostar), las relativas a la expedición de billetes. En el marco de un sistema de empresas que compiten entre sí, es necesario mantener estas disposiciones y mejorarlas mediante normativas o legislación.

3.2 *Ámbito de aplicación*

3.2.1 El ámbito de aplicación son los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. Sin embargo, las disposiciones incluyen también las conexiones entre las estaciones de ferrocarril principales y las estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana.

3.2.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los enlaces de acceso pueden afectar a servicios que están sujetos a contratos de servicio público.

3.2.3 No obstante, el ámbito de aplicación queda delimitado con la definición de empresa ferroviaria incluida en el Reglamento (artículo 2, 1). En concreto sólo se trata de las empresas cuya actividad principal sea prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros. De ello podría deducirse que las empresas ferroviarias que se dedican también al transporte de mercancías quedan excluidas de las disposiciones del Reglamento. Esto no es de recibo.

3.3 *Responsabilidad e indemnización*

3.3.1 En principio el CESE acoge con satisfacción la introducción de disposiciones jurídicas europeas sobre la indemnización de los viajeros en caso de no prestación o de prestación no satisfactoria de un servicio y sobre el régimen de responsabilidad de las empresas ferroviarias.

3.3.2 No obstante, debe garantizarse que en las disposiciones jurídicas vinculantes exista una igualdad de trato entre los diferentes operadores de transporte que compiten entre sí.

3.3.3 Llama la atención que la entrada en vigor de las indemnizaciones en el sector del transporte ferroviario internacional se produzca antes que en el transporte aéreo y ello a pesar de que en el tráfico ferroviario se realizan con frecuencia trayectos más largos y, por ello, las posibilidades de que sufra interrupciones son más elevadas. Por ejemplo, en el tráfico aéreo la devolución del precio del billete sólo se hace efectiva cuando hay un retraso de más de cinco horas.

3.3.4 En caso de retrasos del servicio ferroviario la asistencia gratuita a los viajeros debe prestarse en una medida adecuada al tiempo de espera. En el transporte aéreo, el límite está en dos horas de espera o más.

3.3.5 En caso de cancelación de vuelo, no deberá pagarse una indemnización compensatoria si la cancelación se ha producido como resultado de circunstancias excepcionales. Esta cláusula de exención de responsabilidad no existe para el transporte de viajeros por ferrocarril.

3.3.6 El Reglamento sobre el transporte aéreo tampoco incluye un derecho a indemnización por los daños consecuentes al retraso o la cancelación de los servicios, mientras que éste sí está estipulado para el transporte por ferrocarril. Además, la propuesta de Reglamento no prevé un límite económico para los daños consecuentes.

3.3.7 El límite económico de la responsabilidad se fija en una cuantía diferente para el equipaje de mano y el resto del equipaje: 1 800 euros para el equipaje de mano y 1 300 euros para el resto del equipaje. De la exposición de motivos se entiende que en este punto la Comisión se ha acogido a acuerdos comparables pero diferentes (CIV para el sector ferroviario y Convenio de Montreal para el sector aéreo). Desde el punto de vista de los viajeros esta diferencia no es justificable.

3.3.8 La propuesta de Reglamento contiene disposiciones diferentes sobre la responsabilidad con culpa y la responsabilidad objetiva de la empresa para con los clientes. De este modo, la empresa ferroviaria sólo será responsable del extravío o los daños del equipaje de mano del viajero cuando sean imputables a la empresa ferroviaria. En otros casos, la empresa será responsable de manera objetiva.

3.3.9 La empresa ferroviaria no será responsable de los retrasos que se deban a condiciones meteorológicas excepcionales, catástrofes naturales y actos de guerra o terrorismo. De los retrasos debidos a otras circunstancias la empresa será también responsable sin culpa.

3.3.10 El CESE defiende en principio la responsabilidad objetiva en caso de retrasos para todos los sectores del transporte. No se trata de una indemnización por daños en el sentido estricto, sino de una compensación por la no prestación de un servicio. Desde el punto de vista del consumidor/cliente no tiene mucha importancia si ello es imputable o no a la empresa. Las limitaciones establecidas en este punto son apropiadas.

3.3.11 De la propuesta de Reglamento no se deduce claramente que un viajero pueda renunciar a la realización de un viaje en razón de un retraso ni que tenga derecho a la devolución del importe del billete sin deducciones. Precisamente en

los viajes de negocios, un retraso puede hacer inútil el desplazamiento.

3.4 Asistencia a las personas de movilidad reducida y a otros viajeros

3.4.1 El CESE acoge con satisfacción las normas relativas a la asistencia a las personas de movilidad reducida.

3.4.2 Las empresas ferroviarias deberían facilitar información accesible a todos los viajeros -incluidas las personas con movilidad reducida tal como se definen en el apartado 21 del artículo 2-, ubicando las ventanillas y los puestos de información a una altura adecuada, así como escribiendo los textos con caracteres más grandes y fácilmente legibles.

3.5 Información de los viajeros y billetes

3.5.1 El CESE acoge con satisfacción las disposiciones relativas a la información que deben facilitar las empresas ferroviarias antes, durante y después del viaje (anexo I). En particular, la falta de información antes y durante el viaje en caso de retrasos es regularmente motivo de una indignación considerable de los clientes.

3.5.2 Por lo que se refiere a la información mínima que debe constar en el billete (anexo II), debe indicarse si y en qué circunstancias puede anularse el billete con devolución del importe del viaje. Debido a la existencia de diferentes sistemas de venta de billetes el viajero no puede a menudo cerciorarse de este extremo.

3.5.3 En el Reglamento se dispone (artículos 3, 5 y 6) lo siguiente:

— las empresas ferroviarias o los operadores de viajes facilitarán a los viajeros información sobre horarios, precios de billetes, condiciones de acceso para bicicletas, etc. de todas las empresas ferroviarias que ofrezcan el viaje en todos los sistemas de venta (taquillas, teléfono, internet o sistemas futuros);

— las empresa deberán cooperar para vender a los clientes billetes directos en todos los sistemas de venta.

3.5.4 El CESE considera en principio deseable que se ofrezca a los viajeros sistemas de venta e información de ventanilla única para todas las ofertas de transporte por ferrocarril y los servicios que vayan asociados a ellas.

3.5.5 No obstante, llama la atención sobre las particularidades del transporte por ferrocarril:

— la conexión en red, la interdependencia entre el tráfico internacional, nacional y de cercanías, incluidos los servicios sometidos a contratos de servicio público que están sujetos a otras obligaciones;

- las ventajas de la venta de billetes a corto plazo (viajes no planificados), las posibilidades de embarcar durante el trayecto y, a menudo, la ausencia de obligación de reserva de asiento;
- la existencia de billetes de carácter no personal.

3.5.6 Un reglamento de aplicación directa no puede tener en cuenta de manera adecuada la complejidad que se deriva de la conexión de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril con los servicios regionales en un sistema en red, incluida la integración de los ofertantes de líneas que compiten entre sí. El número de estaciones afectadas (estaciones de ferrocarril principales y estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana) es, por ejemplo, considerable.

3.5.7 El Comité subraya que en la actualidad estas normas para los servicios internacionales de viajeros por ferrocarril se cumplen en gran medida. No obstante, en el marco de un sistema de empresas que compiten entre sí, es necesario mantener estas disposiciones y mejorarlas mediante la legislación adecuada.

3.6 Repercusiones del Reglamento para los trabajadores

3.6.1 En el artículo 21 se establece que la empresa ferroviaria será responsable por su personal. Por el contrario, en el artículo 22 se habla de la posibilidad de acumular las reclamaciones, incluidas también las reclamaciones contra el personal. Debe establecerse claramente que el personal de la empresa ferroviaria no estará expuesto a reclamaciones por responsabilidad por parte de los pasajeros o terceras partes, sino que el empresario seguirá siendo responsable.

3.6.2 Las indemnizaciones elevadas por retrasos no deben, por tanto, llevar a que las empresas ferroviarias acepten más riesgos en cuanto al nivel de seguridad para evitar las reclamaciones de indemnización. Es decir, debe quedar excluido que las empresas ferroviarias ejerzan una presión excesiva sobre sus trabajadores con el riesgo de que se produzcan descuidos en los períodos de trabajo, de conducción y de descanso. Además, debe garantizarse que se dispone de suficiente personal bien formado para satisfacer los requisitos de calidad.

3.6.3 Por consiguiente, el anexo IV sobre las normas mínimas de calidad del servicio debe incluir la cualificación del personal correspondiente. Ello vale tanto para el personal a bordo del tren como para el personal de la estación y el personal que tramita las reclamaciones.

4. Conclusiones

4.1 El CESE acoge favorablemente la presentación de un Reglamento sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril. En él se amplían a otros modos de transporte las disposiciones de protección de los consumidores que hasta ahora sólo eran válidas para el sector aéreo.

4.2 Sin embargo, el CESE es contrario a la desigualdad de trato entre los modos de transporte que compiten entre sí. Las disposiciones aplicables al sector del ferrocarril no deben ser más estrictas que las disposiciones aplicables al sector aéreo.

4.3 El CESE considera que es necesario mejorar el Reglamento por lo que respecta a las disposiciones específicas sobre la responsabilidad en caso de daños consecuentes, la definición de límites económicos de la responsabilidad y las cláusulas de exención de responsabilidad en caso de cancelación de servicios.

4.4 En principio, el CESE se pronuncia a favor de la devolución del importe del billete sin imputación de culpa para cualquier servicio que no se haya prestado o se haya prestado de forma insuficiente, siempre que ésta sea aplicable a todos los modos de transporte.

4.5 El CESE se declara partidario del concepto de sistemas de información y ventas de ventanilla única que garanticen una buena calidad de servicio para los viajeros. Sin embargo, expresa sus reservas de que este conjunto de factores pueda abordarse en el marco del mismo reglamento sobre disposiciones relativas a las indemnizaciones y la responsabilidad.

4.6 El CESE señala que el establecimiento de sistemas de información y ventas de ventanilla única en un sistema interconectado compuesto por ofertantes de redes de transporte internacional, nacional, regional y de servicio público, sumado a la existencia de ofertantes de líneas que compiten entre sí, es considerablemente complejo, sobre todo si este sistema debe ofrecerse en todos los sistemas de venta.

4.7 Y por último, señala que el establecimiento de disposiciones jurídicas sobre la información que debe facilitarse a los viajeros y la expedición de billetes en el transporte internacional de viajeros por ferrocarril debe considerarse en estrecha relación con la modificación de la Directiva 91/440/CEE para la liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril»

(COM(2004) 144 final — 2004/0050 (COD))

(2005/C 221/03)

El 28 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: **Sr. CHAGAS**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (en adelante «Reglamento sobre la calidad en el transporte de mercancías») forma parte del denominado **tercer paquete ferroviario** que fue aprobado por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2004. Otros elementos de éste son los siguientes:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: apertura a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (COM(2004) 139 final);
- la Propuesta de Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes (COM(2004) 142 final);
- la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril (COM(2004) 143 final);
- la Propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM(2004) 144 final);

así como

- la Comunicación de la Comisión — Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo (COM(2004) 140 final), y
- el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la apertura gradual a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (SEC(2004) 236).

1.2 El denominado **primer paquete ferroviario** (también llamado paquete de medidas de infraestructura) entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y su transposición al Derecho nacional estaba prevista para el 15 de marzo de 2003. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: entre otras medidas, el libre acceso al mercado para el transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías antes del 15 de marzo de 2003 y la apertura a la competencia del transporte internacional de mercancías por ferrocarril antes del 15 de marzo de 2008 ⁽¹⁾;
- la ampliación del ámbito de validez de una licencia europea para las empresas ferroviarias (modificación de la Directiva 95/18/CE ⁽²⁾);
- la armonización de las disposiciones relativas a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por su utilización y la reglamentación de la certificación de la seguridad (sustitución de la Directiva 95/19/CE ⁽³⁾).

1.3 En octubre de 2003, la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia Europeo una demanda contra nueve Estados miembros por no haber notificado la transposición al Derecho nacional del primer paquete ferroviario. En mayo de 2004 faltaba aún la notificación de cinco Estados miembros y dos Estados miembros habían incorporado sólo parcialmente las disposiciones al Derecho nacional.

⁽¹⁾ Directiva 2001/12/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽²⁾ Directiva 2001/13/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 26 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽³⁾ Directiva 2001/14/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 29 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

1.4 El denominado **segundo paquete ferroviario** fue publicado el 30 de abril de 2004 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y su transposición al Derecho nacional deberá llevarse a cabo antes del 30 de abril de 2006. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: extensión a la totalidad de la red, a partir del 1 de enero de 2006, del libre acceso a los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías y apertura a la competencia del transporte ferroviario de mercancías nacional, incluido el cabotaje, a partir del 1 de enero de 2007 ⁽¹⁾;
- la Directiva sobre seguridad ferroviaria en la Comunidad ⁽²⁾;
- el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽³⁾;
- la modificación de las Directivas relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) y a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Con el primer y el segundo paquetes ferroviarios se sentaron los fundamentos jurídicos para establecer un mercado interior del transporte de mercancías por ferrocarril. Las medidas se refieren al acceso al mercado, la concesión de licencias y la certificación de seguridad de las empresas ferroviarias, el acceso a las infraestructuras y la aplicación de cánones por su utilización, la creación de un marco jurídico para la seguridad ferroviaria, así como medidas para establecer la interoperabilidad técnica del sistema ferroviario.

1.6 La propuesta objeto de examen complementa el marco jurídico creado para la liberalización del mercado con la adopción de una serie de medidas sobre la mejora de la calidad en el transporte de mercancías.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Reglamento sobre la calidad en el transporte de mercancías tiene como fin mejorar la calidad del transporte de mercancías por ferrocarril mediante la celebración de acuerdos contractuales en materia de indemnizaciones entre las empresas ferroviarias y los clientes del transporte. La Comisión considera que la causa principal de la escasa participación de los ferrocarriles en el aumento del volumen del transporte de mercancías y su decreciente cuota de mercado con respecto a

otros modos de transporte se debe a la falta de calidad y de fiabilidad de que adolece el transporte de mercancías por ferrocarril.

2.2 La Comisión espera que la aplicación de un sistema de indemnizaciones incite a las empresas ferroviarias a mejorar la eficacia de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. Parte de la base de que con el tiempo la competencia ejercerá una mayor presión en favor de la mejora de la calidad, aunque a juicio de la Comisión la apertura real del mercado en este sector no es lo suficientemente rápida. Las empresas nuevas representan tan sólo el 3 o 4 % del mercado, y en varios Estados miembros no existe competencia.

2.3 La propuesta de reglamento obliga a las empresas ferroviarias y a los clientes a establecer requisitos de calidad en los contratos de transporte de mercancías y a fijar indemnizaciones en caso de incumplimiento. Las partes contratantes están obligadas a acordar al menos los siguientes requisitos de calidad:

- horas acordadas para la entrega de las mercancías, de los vagones o de los trenes;
- hora de llegada e indemnización en caso de retraso;
- indemnización en caso de pérdida o daño de la mercancía;
- indemnización en caso de cancelación de un tren por la empresa ferroviaria o por el cliente del transporte;
- establecimiento de un sistema de control de la calidad.

2.4 La propuesta de reglamento establece unos importes mínimos y máximos para las indemnizaciones por pérdida, deterioro, retraso, falta de información sobre el retraso, pérdida o daño de la mercancía a causa del retraso. Por ejemplo: en caso de deterioro, el importe máximo de la indemnización se establece en 75 euros por kilogramo de masa bruta perjudicada. En caso de retraso de los trenes bloque, la indemnización se fija en un porcentaje mínimo del 5 % y un porcentaje máximo del 25 % del precio del transporte. En caso de falta de información sobre el retraso, la indemnización asciende a un 5 % como mínimo del precio del transporte.

2.5 Las partes contratantes están obligadas a establecer indemnizaciones en caso de cancelación de un tren por parte de la empresa ferroviaria o por parte del cliente del transporte. Pueden fijar de común acuerdo las indemnizaciones en caso de declaración del valor de la mercancía o de interés en la entrega.

⁽¹⁾ Directiva 2004/51/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 164 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽²⁾ Directiva 2004/49/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽³⁾ Reglamento 2004/881/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁴⁾ Directiva 2004/50/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

2.6 Hay exención de responsabilidad en caso de conducta culposa de una de las partes contratantes, conducta culposa o cualquier otra intervención de una tercera parte, causas de fuerza mayor o circunstancias que no se pudieran evitar y cuyas consecuencias no se pudieran impedir. En caso de que la indemnización se haya producido por causa del administrador de la infraestructura, la empresa ferroviaria deberá pagar la indemnización y reclamar a éste su reembolso.

2.7 En caso de que participen en el transporte varias empresas existe una «responsabilidad solidaria» de todas las empresas participantes, independientemente de cuál sea la causante del retraso o el daño.

3. Observaciones sobre la propuesta de la Comisión

3.1 Con vistas a establecer un sistema de transporte sostenible y unas relaciones equilibradas entre los diferentes modos de transporte, tal como se expone en el «Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010», uno de los objetivos comunitarios es aumentar la cuota de mercado del transporte de mercancías por ferrocarril. Para ello, uno de los múltiples enfoques –que en principio cabe acoger favorablemente– es el objetivo de mejorar la calidad de los servicios en el transporte de mercancías por ferrocarril.

3.2 La Comisión propone un sistema de incentivos cuyo fin es aumentar la calidad y, en particular, la puntualidad para evitar el pago de indemnizaciones. Por lo general, los agentes del mercado reaccionan ante el riesgo financiero que implica el posible pago de indemnizaciones con un aumento de los precios.

3.3 Se plantea la cuestión de si el instrumento propuesto por la Comisión constituye un enfoque adecuado.

3.4 El ámbito de aplicación incluye el transporte internacional y el transporte nacional de mercancías. La Comisión afirma en la exposición de motivos de la propuesta de reglamento que hoy en día ya existen requisitos contractuales en materia de calidad, sobre todo en el transporte nacional. Menos en el transporte internacional. En otro lugar afirma que los problemas surgen principalmente cuando participan distintas empresas ferroviarias, cosa que sucede muy a menudo en el transporte internacional.

3.5 Se plantea la cuestión de si, dado que se trata de intervenir en contratos entre socios comerciales –no se trata de protección de los consumidores–, no sería más apropiado que el ámbito de aplicación quedara restringido al transporte de mercancías internacional.

3.6 Por otra parte, convendría examinar de qué incentivos positivos se dispone en lugar del pago de indemnizaciones, por

medio de un reglamento comunitario que sería único para el sector ferroviario y que complementaría el convenio ya existente relativo a los transportes internacionales ferroviarios COTIF (CIM). Por ejemplo, el artículo 11 de la Directiva 2001/14/CE prevé la concesión de primas para los costes de las infraestructuras si las empresas contribuyen a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria.

3.7 Con vistas a fomentar el transporte de mercancías por ferrocarril, es imperativo evitar que se produzca un trato desigual de los distintos modos de transporte en competencia.

3.8 Así, por ejemplo, se plantea la cuestión de si conviene adaptarse a otros reglamentos comunitarios comparables en el sector del transporte de mercancías por vía aérea y por carretera. Los acuerdos internacionales sobre las indemnizaciones por daños o pérdidas prevén importes claramente inferiores (Acuerdo de Montreal relativo al transporte aéreo: un tercio del límite máximo total previsto en el reglamento; CMR relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera: un sexto del límite máximo total).

3.9 Está poco claro qué relación existe entre el sistema de control de calidad que deben adoptar de común acuerdo las partes contratantes y las disposiciones relativas a la telemática aplicada al transporte de mercancías. La cuestión de la vigilancia electrónica en tiempo real de los movimientos de mercancías por ferrocarril a escala europea se trata en la ETI (especificación técnica de interoperabilidad) relativa a la telemática aplicada al transporte de mercancías. Esta disposición define los requisitos técnicos armonizados y las condiciones relativas a la comunicación. No obstante, su aplicación y transposición requieren inversiones elevadas y necesitarán muchos años de desarrollo.

3.10 La propuesta estipula que la empresa ferroviaria podrá reclamar al administrador de la infraestructura las indemnizaciones pagadas si éste ha sido el causante del retraso.

3.11 También en este caso cabe prever que las empresas harán frente al riesgo financiero que ello supone aumentando los precios por trayecto (cobertura del riesgo) e introduciendo mecanismos para amortiguar los retrasos en la planificación horaria. Dadas las escasas capacidades de infraestructura, esta sería una reacción poco deseable. En el sector aeronáutico, esto ya se ha puesto de relieve tras la entrada en vigor de la directiva sobre indemnizaciones de los pasajeros. El cálculo del riesgo es considerablemente complicado para el administrador de la infraestructura, porque no conoce y no puede influir en el valor de los flujos de mercancías y en las indemnizaciones derivadas.

3.12 Hay que tener en cuenta asimismo que las infraestructuras en los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental están en peor estado, con mayor necesidad de inversiones, y que las obligaciones de indemnización que establece el reglamento pueden provocar problemas considerables.

3.13 La propuesta supone un gasto considerable en lo que respecta a la determinación de las responsabilidades y a las reclamaciones al administrador de la infraestructura por parte de la empresa ferroviaria. Del mismo modo, también resulta costosa la atribución de responsabilidades cuando están implicadas varias empresas ferroviarias.

3.14 La perspectiva de tener que abonar indemnizaciones elevadas no deberá traer como consecuencia que las empresas ferroviarias comprometan la seguridad a fin de cumplir los plazos de entrega. También deberá quedar excluido que las empresas ejerzan una presión excesiva sobre sus empleados, con el riesgo de que estos descuiden los periodos de conducción y descanso en este sector.

3.15 En su dictamen sobre el segundo paquete ferroviario, el CESE ya señalaba cómo las disposiciones sociales existentes en el transporte por carretera representan una desventaja competitiva para el transporte de mercancías por ferrocarril. Pero la consecuencia no puede ser que las condiciones de trabajo en el transporte ferroviario se adapten a las del transporte por carretera y se incite a las empresas a incumplir las normas y a ejercer presión sobre el empleo.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

4. Conclusiones

4.1 El CESE suscribe en principio las medidas relativas a la mejora de la calidad del transporte de mercancías por ferrocarril.

4.2 A su juicio, debería darse preferencia a incentivos positivos en lugar de establecer normas de indemnización estrictas que pueden provocar reacciones de defensa y crear un complicado sistema de reembolso. Esto afecta en particular a la función del administrador de la infraestructura.

4.3 Las medidas para la mejora de la calidad del transporte de mercancías no han de producir discriminaciones con respecto a otros modos de transporte.

4.4 El CESE pide a la Comisión que examine las repercusiones de las medidas en las empresas ferroviarias y en los administradores de las infraestructuras de los nuevos Estados miembros.

4.5 El CESE insiste en que no conviene que las medidas relativas a la mejora de la calidad en el transporte de mercancías conduzcan a reacciones de defensa por parte de las empresas en lo que respecta al nivel de concienciación en materia de seguridad y condiciones de trabajo.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Libro Blanco sobre los servicios de interés general»

(COM(2004) 374 final)

(2005/C 221/04)

El 13 de mayo 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. HENCKS; copONENTE: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 414º Pleno celebrado los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, 5 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Los servicios de interés general (SIG) constituyen actualmente una cuestión de sociedad estrechamente vinculada a la construcción europea.

1.2 Con arreglo a los Tratados en vigor, los servicios de interés económico general (SIEG) forman parte de los valores comunes de la Unión y contribuyen a su cohesión social y territorial (artículo 16); la Carta de los Derechos Fundamentales (capítulo IV, artículos 34 a 36) consagra el acceso a los SIEG y los derechos relativos a determinados componentes específicos de los servicios de interés general (seguridad social y ayuda social, protección de la salud y del medio ambiente, etc.).

1.3 Los SIG no sólo son esenciales para la competitividad y constituyen un elemento importante para la consecución de los objetivos de Lisboa, sino que también forman parte del modelo social europeo. Contribuyen a salvaguardar los derechos fundamentales de la persona, son factores de la economía del conocimiento y de la cohesión social, económica y territorial, y constituyen elementos integrantes del desarrollo sostenible.

1.4 Pese a que se ha denegado la solicitud del CESE de que el fomento de los servicios de interés general figure como objetivo en el artículo 3 del Tratado Constitucional, dicho Tratado supone no obstante un cierto avance en lo que se refiere a los servicios de interés general: con arreglo a su artículo III-122, en materia de servicios de interés económico general la UE puede legislar de manera transversal sobre los principios y condiciones de prestación de dichos servicios. Reconoce el principio de libre administración por parte de los entes locales y eleva al rango de principio constitucional la posibilidad de que ellos mismos presten servicios de interés económico general, aplicando así el principio de subsidiariedad al ámbito concreto de las competencias respectivas de la Unión y sus Estados miembros en materia de servicios de interés general.

1.5 Sin embargo, la mayor parte del Derecho derivado sigue acusando un desequilibrio general entre, por una parte, el Derecho de competencia, corpus comunitario detallado y dotado de efecto directo, y, por otra, los objetivos de interés general que corresponden a excepciones a dicho Derecho.

1.6 La Unión Europea sigue experimentando dificultades para superar la contradicción existente entre construir un mercado empleando como único instrumento la competencia y la necesidad de garantizar el control público de procesos que no pueden depender únicamente de los mecanismos económicos. Los servicios de interés general no son técnicas ni instrumentos, sino que garantizan los derechos de la persona y actúan como vínculo social, de inclusión y de integración.

1.7 Además, no puede hacerse caso omiso de que estamos asistiendo a un aumento de la incompreensión, las críticas y el rechazo por parte de los ciudadanos europeos frente a las políticas aparentemente encaminadas hacia una integración europea que parece cada vez más lejana respecto de sus preocupaciones, acentúa la fractura social, pone en peligro la cohesión social y debilita el modelo social.

1.8 La construcción europea deberá terminar por combinar armoniosamente determinados mecanismos de mercado y misiones de interés general en los ámbitos en los que dicha complementariedad resulte compatible con los objetivos de los servicios de interés general y pueda aportar una plusvalía al usuario o al consumidor. Esto significa que, sin perjuicio de las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE, en caso de conflicto, el cumplimiento efectivo de un cometido de interés general prevalece sobre la aplicación de las normas establecidas en materia de competencia, de conformidad con la jurisprudencia comunitaria.

1.9 La cuestión de los servicios de interés general remite a la voluntad política de controlar la gestión de los intereses colectivos, satisfacer las necesidades y salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del modelo de sociedad europeo. Éste consiste en asegurarse de que cada persona, de cualquier edad o estatus social e independientemente de la región en la que habite, no sólo goce de una cobertura social adecuada, sino que además pueda acceder fácilmente, con garantía de calidad y a precios asequibles a bienes esenciales como los alimentos, la vivienda, el agua, los transportes, las comunicaciones, etc. Por lo tanto, los servicios de interés general se sitúan claramente en el ámbito de la economía social de mercado que no puede garantizarse únicamente mediante la acción de la competencia. Sin una adecuada intervención por parte de las autoridades públicas, la Unión se desarrollaría a dos velocidades, acentuándose las divergencias en materia de desarrollo, las desigualdades y la exclusión social.

1.10 Numerosos ciudadanos europeos tendrán que pronunciarse próximamente en el marco de un referéndum sobre la ratificación del Tratado Constitucional. La Europa política no se puede alcanzar sin el respaldo de las opiniones públicas. Y las opiniones públicas no se mostrarán favorables si la Unión no puede garantizar la salvaguardia y el desarrollo del modelo europeo de sociedad y del modelo social europeo.

1.11 El Libro Blanco sobre los servicios de interés general, en la medida en que sienta las bases para garantizar la prestación de servicios de interés general de calidad, accesibles y asequibles, constituye al respecto una etapa importante (entre otras) para promocionar Europa entre sus ciudadanos y para evitar que una respuesta negativa por parte de éstos rompa la dinámica de la construcción europea.

1.12 El proceso de reflexión lanzado por el Libro Blanco y sus consecuencias son indisolubles de las reflexiones sobre la cooperación entre los sectores público y privado, el mercado de los servicios, sobre todo los servicios sociales, las ayudas de Estado, el informe sobre el agua (en curso de elaboración), la revisión de la estrategia de Lisboa y los informes de evaluación.

2. Libro Blanco sobre los servicios de interés general

2.1 En el Libro Blanco aprobado el 12 de mayo de 2004 por la Comisión Europea se hace balance del importante debate entablado en la Unión Europea a raíz del Libro Verde de 2003 y de las numerosas contribuciones que suscitó, en particular por parte de las instituciones europeas y de la sociedad civil. Propone determinadas orientaciones estratégicas para los próximos años.

2.2 El debate sobre el Libro Verde puso de manifiesto importantes diferencias de opinión y de perspectivas. No obstante, se ha llegado a un consenso en cuanto a la necesidad de garantizar una combinación armoniosa de mecanismos de mercado y misiones de servicio público.

2.3 Aun cuando la prestación de servicios de interés general puede gestionarse en concertación con el sector privado o encomendarse a empresas privadas o públicas, comerciales o no comerciales, la definición de las obligaciones o misiones de servicio público sigue siendo competencia de las autoridades públicas al nivel que corresponda. Compete también a las autoridades públicas regular los mercados y garantizar que los operadores, públicos o privados, cumplan las misiones de servicio público que les hayan sido confiadas.

2.4 *El planteamiento de la Comisión Europea se basa en nueve principios:*

2.4.1 Permitir una actuación de las autoridades públicas próxima a los ciudadanos: conviene organizar y regular los servicios de interés general a un nivel lo más próximo posible a los ciudadanos y respetar escrupulosamente el principio de subsidiariedad.

2.4.2 Alcanzar objetivos de servicio público en el marco de mercados abiertos y competitivos: la Comisión sigue considerando que la existencia de un mercado interior abierto y competitivo y el desarrollo de servicios de interés general accesibles, asequibles y de calidad representan objetivos compatibles: con arreglo al Tratado CE y en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 86, en caso de conflicto, el cumplimiento efectivo de un cometido de interés general prevalece sobre la aplicación de las normas del Tratado.

2.4.3 Asegurar la cohesión y el acceso universal: para favorecer la cohesión social y territorial en la Unión Europea es imprescindible permitir a todos los ciudadanos y empresas el acceso a servicios de interés general asequibles y de calidad en todo el territorio de los Estados miembros. En este contexto, el servicio universal constituye un concepto clave, desarrollado por la Comunidad con vistas a garantizar la accesibilidad efectiva a los servicios esenciales.

2.4.4 Mantener un alto nivel de calidad, fiabilidad y seguridad: por otra parte, la fiabilidad de la prestación de los servicios, y en particular la garantía de suministro, constituye un requisito esencial que ha de tenerse presente a la hora de definir las misiones de servicio público. Además, las condiciones en las que se prestan los servicios deben ofrecer a los operadores incentivos suficientes para mantener un nivel adecuado de inversiones a largo plazo.

2.4.5 Garantizar los derechos de los consumidores y usuarios: entre tales derechos se cuentan, en particular, el acceso a los servicios –incluidos los de carácter transfronterizo– en todo el territorio de la Unión y por parte de todos los grupos de población, la asequibilidad de los servicios –con regímenes especiales en favor de las personas de baja renta–, la integridad física, la seguridad y la fiabilidad, la continuidad, el elevado nivel de calidad, la variedad de la oferta, la transparencia y el acceso a la información proporcionada por los proveedores y las autoridades reguladoras. La aplicación de estos principios exige, por lo general, la existencia de autoridades reguladoras independientes, con funciones y competencias claramente definidas. Éstas incluyen la capacidad para sancionar (medios de controlar la incorporación y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de servicio universal) y deberían dar lugar asimismo a disposiciones que prevean la representación y participación activa de los consumidores y usuarios en la definición y la evaluación de los servicios, la instauración de vías de recurso y mecanismos apropiados de compensación y la existencia de una cláusula evolutiva que permita adaptar las exigencias en función de las necesidades e inquietudes cambiantes de los consumidores y usuarios y de la variación del entorno económico y tecnológico.

2.4.6 Controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios: de acuerdo con la opinión expresada mayoritariamente en la consulta pública, la Comisión considera que toda evaluación ha de ser pluridimensional y abarcar todos los aspectos jurídicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes.

2.4.7 Respetar la diversidad de servicios y de situaciones: toda política comunitaria en materia de servicios de interés general debe atender debidamente a la diversidad de dichos servicios y de las situaciones en que se prestan. Ello no significa, no obstante, que no sea necesario asegurar la coherencia del planteamiento comunitario en los distintos sectores, ni que carezca de utilidad el desarrollo de conceptos comunes aplicables a varios de ellos.

2.4.8 Aumentar la transparencia: este principio debería aplicarse a todos los aspectos del proceso de prestación de servicios y hacerse extensivo a la definición de las misiones de servicio público, la organización, financiación y regulación de los servicios, así como su ejecución y evaluación, y a los mecanismos de tramitación de reclamaciones.

2.4.9 Proporcionar seguridad jurídica: la Comisión, consciente de los complejos problemas que podría plantear la aplicación del Derecho comunitario a los servicios de interés general, se esforzará permanentemente por mejorar la seguridad jurídica a ese respecto, sin perjuicio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia.

2.5 *Basándose en lo antedicho, el Libro Blanco propone ocho nuevas orientaciones:*

2.5.1 Respetar la diversidad en un marco coherente: la Comisión volverá a examinar la viabilidad y la necesidad de

adoptar una norma marco en relación con los servicios de interés general cuando entre en vigor el Tratado Constitucional; efectuará una revisión de la situación de los servicios de interés general y presentará un informe antes del final de 2005.

2.5.2 Clarificar y simplificar el marco legal referente a la compensación de las obligaciones de servicio público: la Comisión adoptará, antes de julio de 2005, una Decisión sobre la aplicación del artículo 86 del Tratado a las ayudas estatales consistentes en la concesión de compensaciones por servicio público a determinadas empresas a las que se haya confiado la gestión de servicios de interés económico general; adoptará, antes de julio de 2005, un marco comunitario sobre las ayudas estatales en forma de compensaciones por servicio público; aprobará, antes de julio de 2005, una modificación de la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas; precisará mejor, antes de julio de 2005, las condiciones en las que las compensaciones por servicio público pueden constituir ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1.

2.5.3 Establecer un marco claro y transparente para la selección de las empresas encargadas de prestar un servicio de interés general: la Comisión realizará una consulta pública en torno al Libro Verde sobre los aspectos de las asociaciones público-privadas referentes a los contratos públicos; presentará, si procede, propuestas basadas en los resultados de la consulta pública.

2.5.4 Reconocer plenamente el interés general en los servicios sociales y sanitarios: la Comisión presentará en el transcurso de 2005 una Comunicación sobre servicios sociales de interés general, incluidos los servicios sanitarios; facilitará la cooperación en materia de servicios sanitarios y atención médica entre los Estados miembros, al objeto de contribuir a garantizar un elevado nivel de protección de la salud en todo el territorio de la Unión.

2.5.5 Analizar los resultados y evaluar el funcionamiento de los servicios: la Comisión presentó en 2004 la primera evaluación horizontal de los servicios de interés general basada en su metodología de evaluación; en 2006 revisará sus mecanismos de evaluación.

2.5.6 Revisar las políticas sectoriales: la Comisión alentará la cooperación de las autoridades reguladoras nacionales a través de las redes de organismos reguladores; tomará en consideración los resultados de la consulta sobre el Libro Verde en las revisiones ya previstas de los distintos sectores: la revisión del alcance del servicio universal en las comunicaciones electrónicas, antes de julio de 2005; la revisión del paquete de medidas sobre las comunicaciones electrónicas, antes de julio de 2006; la revisión de la Directiva sobre servicios postales, antes de que finalice 2006; la revisión del mercado interior de la electricidad, antes de el 1 de enero de 2006; la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras», a principios de 2005; la evaluación del sector del agua, actualmente en curso.

2.5.7 Garantizar que nuestra política comercial internacional sea el reflejo de nuestras políticas internas: la Comisión seguirá garantizando que las posiciones defendidas por la Comunidad en las negociaciones comerciales internacionales sean plenamente coherentes con el marco normativo interno de la UE referente a los servicios de interés general.

2.5.8 Promover servicios de interés general en la cooperación para el desarrollo: la Comisión colaborará con los países en desarrollo en la implantación de un marco normativo e institucional sólido en los países en desarrollo, como condición previa esencial para favorecer la inversión en servicios básicos de interés general y la obtención de fondos para su financiación.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la publicación del Libro Blanco y toma nota de los nueve principios y las ocho nuevas orientaciones que propone la Comisión para consolidar la existencia de los servicios de interés general. Lamenta sin embargo que todavía no se hayan aceptado las solicitudes que ha formulado reiteradamente durante los últimos años⁽¹⁾ para que se adopte una directiva marco o una ley marco que asegure la prestación de los SIG, la libertad de definición y organización por parte de los Estados miembros, la libre elección de los modos de gestión, su financiación a largo plazo, la evaluación de sus resultados, los derechos de los consumidores, etc., aunque la Comisión se haya comprometido a publicar un informe al respecto antes de finales de 2005.

3.2 El CESE se congratula especialmente por el hecho de que el Libro Blanco fije un calendario preciso relativo a las propuestas y medidas que la Comisión Europea se compromete a adoptar para aplicar dichos principios y orientaciones durante los próximos años.

3.3 El CESE seguirá atentamente el cumplimiento de dichos compromisos, y se muestra dispuesto a hacer aportaciones para reforzar su eficacia.

4. Observaciones específicas

4.1 El primer principio, «permitir una actuación de las autoridades públicas próxima a los ciudadanos», implica la conveniencia de organizar y regular los servicios de interés general a un nivel lo más próximo posible a los ciudadanos y «la necesidad de respetar escrupulosamente el principio de subsidiariedad». Sin embargo, la nota 30 a pie de página remite al Proyecto de Reglamento sobre el transporte terrestre local, por el que «se obligaría a los Estados miembros a recurrir a concesiones de servicio público» y por consiguiente a convocar sistemáticamente licitaciones. Si los entes pierden la capacidad de elegir libremente el modo de gestionar los servicios de interés general que les incumben deja de aplicarse el principio de subsidiariedad.

4.2 El tercer principio, «asegurar la cohesión y el acceso universal», lleva a la Comisión a subrayar que el «servicio universal constituye un concepto clave, desarrollado por la Comunidad con vistas a garantizar la accesibilidad efectiva de los servicios esenciales». Ello implica permitir «adaptar las exigencias en función de las necesidades e inquietudes cambiantes de los consumidores y usuarios y de la variación del entorno económico y tecnológico». En este orden de ideas y en el marco del plan e-Europa, que preconiza la generalización

de la utilización de la banda ancha para las comunicaciones electrónicas, el CESE recuerda que en la Europa de los Quince el 20 % de la población europea está actualmente excluida del acceso a estos servicios. Ahora bien, la banda ancha es un servicio de interés general que mejora las condiciones de vida, reduciendo las distancias y facilitando el acceso a los cuidados sanitarios, la educación y los servicios públicos tanto de los ciudadanos aislados geográficamente como de los más desfavorecidos. De ello se deduce que si no se amplía el servicio universal en materia de telecomunicaciones, a un precio asequible, al acceso de banda ancha y a la telefonía móvil, seguirá aumentando el retraso acumulado por la Unión Europea en materia de implantación y uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y de la sociedad del conocimiento, a la vez que se acentuará la brecha digital, en particular en los nuevos Estados miembros.

4.3 El sexto principio, «controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios», responde también a la insistencia del CESE, así como de otras instancias, de que se desarrolle una dinámica progresiva en materia de evaluación de los servicios de interés general para contribuir a mejorar su eficacia, igualdad de acceso y adaptación a la evolución de las necesidades de los consumidores, los ciudadanos y la sociedad, así como para ayudar a revisar las normas. El Libro Blanco subraya acertadamente que la evaluación ha de ser «pluridimensional y abarcar todos los aspectos jurídicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes»; en este contexto el CESE desea que la evaluación examine precisamente las cuestiones relativas al empleo. El CESE insiste en que el cometido de la Unión Europea consiste en determinar una metodología común y criterios comunes, en particular de calidad, e impulsar una dinámica de evaluación objetiva e independiente, que debe llevarse a cabo ateniéndose al principio de subsidiariedad. El CESE considera que las propuestas del Libro Blanco de revisar las políticas sectoriales (véase punto 2.5.6) deben ir acompañadas por informes de evaluación sobre los efectos de las medidas anteriores. El CESE reitera su propuesta de contribuir a controlar la evaluación, habida cuenta de que reúne en su seno a todas las partes interesadas. El CESE analizará la conveniencia de crear, en el contexto de esta perspectiva, un grupo de estudio permanente sobre los SIG.

4.4 El séptimo principio, «respetar la diversidad de servicios y de situaciones», «no significa, no obstante, que no sea necesario asegurar la coherencia del planteamiento comunitario en los distintos sectores, ni que carezca de utilidad el desarrollo de conceptos comunes aplicables a varios de ellos». La propuesta de orientación consiste en que la Comisión vuelva a examinar la viabilidad y la necesidad de adoptar una norma marco en relación con los servicios de interés general cuando entre en vigor el Tratado Constitucional y que presente un informe antes de finales de 2005. Por consiguiente, en el Libro Blanco no se recoge la solicitud de una directiva marco formulada por el CESE y por otros muchos agentes europeos (véase el Dictamen del CESE sobre el Libro verde sobre los servicios de interés general, DO C 80 de 30 de marzo de 2004). No obstante, resulta urgente consolidar la situación de los SIG en su conjunto, incluidos los servicios sociales y los servicios sanitarios de interés general habida cuenta de sus especificidades, en lo que respecta al Derecho de competencia, a la cuestión de la financiación, a la aplicación del principio de subsidiariedad y a su lugar en la integración europea.

⁽¹⁾ Dictámenes del CESE sobre «Los servicios de interés general» (DO C 241 de 7.10.2002) y sobre el «Libro Verde sobre los servicios de interés general» (DO C 80 de 30.3.2004).

4.5 En virtud del noveno principio, «proporcionar seguridad jurídica», la Comisión velará por ello «permanentemente», sin perjuicio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. A dicho principio corresponden dos propuestas de orientación:

4.5.1 «Clarificar y simplificar el marco legal referente a la compensación de las obligaciones de servicio público» antes de julio de 2005, lo cual debería permitir garantizar, ateniéndose a los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad, la seguridad de financiación a largo plazo por una parte de las inversiones necesarias para la continuidad y durabilidad de los servicios y, por otra, de la compensación de las obligaciones de servicio público o de servicio universal; hay que reconocer que las formas que pueden asumir estas compensaciones son muy diversas y han de permitir adaptarse a los objetivos definidos: subvenciones públicas, perecuaciones internas que permitan financiar los costes en los que se incurra mediante los beneficios que generen las actividades rentables, reforzadas o no por la concesión de derechos exclusivos, fondos de compensación entre operadores, exenciones fiscales y otras excepciones, asociaciones público-privadas, ayudas para la prestación de servicios a los usuarios, etc.

4.5.2 «Establecer un marco claro y transparente para la selección de las empresas encargadas de prestar un servicio de interés general» basándose en una consulta pública en torno al Libro Verde sobre los aspectos de las asociaciones público-privadas. A juicio del CESE, ello implica el reconocimiento de la necesaria diversidad de modos de gestión de los servicios de interés general y de la libertad de elección de que goza cada ente: ya sea mediante la gestión directa por parte de la propia autoridad pública (servicio), mediante una gestión confiada a una empresa pública o mixta, sobre la que la autoridad pública ejerce un control equivalente a sus propios servicios, o a una empresa perteneciente a la economía social o cooperativista o bien a una asociación sin ánimo de lucro, o mediante la delegación a una empresa por un período de tiempo determinado (concesión tras ponerla en competencia con otras empresas interesadas), sin olvidar la posibilidad de revertir de un modo de gestión al otro.

5. Conclusiones

5.1 El Libro Blanco sobre los servicios de interés general supone un avance en el proceso de toma en consideración de

dichos servicios en el ámbito de la Unión. Constituye una buena base para desarrollar elementos conceptuales con vistas a la adopción de una política europea en materia de servicios de interés general que permita asegurar la prestación a las empresas europeas y a cada ciudadano de servicios públicos accesibles, asequibles, eficaces y vanguardistas en lo referente al progreso tecnológico.

5.2 Los servicios de interés general no sólo son esenciales para la competitividad económica sino que constituyen además un elemento clave en los ámbitos social y medioambiental. Completan el tríptico (economía, asuntos sociales y medio ambiente) de la estrategia de Lisboa, en la que representan una baza importante e indispensables para hacer de la Unión Europea la sociedad basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, mediante un crecimiento económico sostenible, una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una cohesión social reforzada. Los servicios de interés general, dadas sus especificidades, trascienden el mercado único y constituyen un requisito previo para el bienestar económico y social de los ciudadanos y las empresas.

5.3 En consecuencia, el objetivo consiste en lograr combinar armoniosamente los mecanismos del mercado y las misiones encomendadas a los servicios públicos en los ámbitos en los que dicha complementariedad resulte compatible con los objetivos de los servicios de interés general y pueda aportar una plusvalía en materia de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos dentro de una lógica de crecimiento económico, creación de empleo y bienestar sostenible.

5.4 Los derechos de los ciudadanos a beneficiarse de unos servicios de interés general accesibles, asequibles y eficientes deben salvaguardarse y consolidarse en nombre de la solidaridad y de la cohesión económica y social, reconocidas por los principios fundamentales del Tratado. Un proceso de liberalización de los servicios de interés general decidido por un Estado miembro debe hacerse cumpliendo los criterios expuestos. Por ello, conviene elaborar un corpus de principios universales para servicios heterogéneos, cuyas modalidades de prestación varían de un Estado miembro a otro, respetando plenamente al mismo tiempo el principio de subsidiariedad.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie Sigmund

Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Utilización de la energía geotérmica: el calor del interior de la Tierra»

(2005/C 221/05)

El 1 de julio de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Utilización de la energía geotérmica: el calor del interior de la Tierra».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

El presente Dictamen se complementa con otros dictámenes anteriores del Comité sobre la política energética y de investigación. Trata del desarrollo y la utilización de la geotermia (calor del interior de la Tierra) como fuente de energía que, por la magnitud de los recursos, podría cumplir el criterio de sostenibilidad, que en el proceso de utilización no emite cantidades de CO₂ relevantes para el clima y que, por tanto, puede considerarse una fuente de energía renovable. Se exponen y se evalúan brevemente la situación del desarrollo y la utilización de la geotermia, su posible potencial y los problemas que plantea su comercialización. El análisis tiene como telón de fondo el problema mundial de la energía.

Sumario:

1. La cuestión de la energía
2. Geotermia
3. Situación actual
4. Evolución futura y recomendaciones
5. Resumen

1. La cuestión de la energía

1.1 El modo de vida y la cultura actuales se basan en la energía utilizable⁽¹⁾. El camino hacia los niveles de vida actuales se inició precisamente en el momento en que se dispuso de suficiente energía: la esperanza de vida, el suministro de alimentos, el bienestar general y la libertad personal han alcanzado en los grandes países industrializados y en los emergentes un nivel sin parangón en la historia. Un suministro insuficiente de energía pondría en gran peligro todos estos logros.

⁽¹⁾ La energía no se consume, únicamente se transforma para su utilización. La energía se transforma mediante los procedimientos adecuados, como por ejemplo la combustión de carbón, la transformación de la energía eólica en electricidad o la fisión nuclear (conservación de la energía; $E = mc^2$). En ese contexto se habla también de «suministro de energía», «producción de energía» o «consumo de energía».

1.2 La necesidad de contar con un suministro seguro de energía útil, a precios razonables, no perjudicial para el medio ambiente y sostenible ocupa un lugar central en los objetivos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. Con su política energética la Unión Europea persigue tres objetivos estrechamente relacionados entre sí e igual de importantes, a saber: proteger y mejorar 1) la competitividad, 2) la seguridad de suministro y 3) el medio ambiente, todo ello dentro de un desarrollo sostenible.

1.3 El Comité ha señalado en varios dictámenes⁽²⁾ que la producción y la utilización de energía generan contaminación ambiental, y otros riesgos, provocan el agotamiento de los recursos, dependencias de terceros y factores imponderables (véase por ejemplo el precio del petróleo actual) y que la principal medida para reducir los riesgos –los vinculados al suministro, a las crisis económicas y otros– consiste en una utilización lo más diversificada y equilibrada posible de los distintos tipos y formas de energía y un esfuerzo máximo por el ahorro y por la gestión racional.

1.4 Ninguna de las opciones y técnicas que pueden contribuir al futuro abastecimiento energético es técnicamente perfecta, ni está absolutamente libre de perturbaciones para el medio ambiente, ni es suficiente para cubrir todas las necesidades ni tampoco previsible a un plazo suficientemente largo. Por lo demás, la tendencia actual y la evolución de los costes tanto de las fuentes de energía tradicionales, como de las formas alternativas de energía, muestran que en el futuro no se podrá disponer de energía a unos precios tan bajos como los existentes hasta ahora con la combustión de fuentes de energía fósiles, como petróleo, carbón y gas natural⁽³⁾.

⁽²⁾ «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables»; «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía»; «Propuesta de Directiva (Euratom) del Consejo por la que se establecen las obligaciones básicas y los principios generales aplicables en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares» y «Propuesta de Directiva (Euratom) del Consejo relativa a la gestión del combustible nuclear irradiado y de los residuos radiactivos»; «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad». La energía de fusión.

⁽³⁾ Que, en el futuro, deberá restringirse cada vez más no sólo por el carácter finito de los recursos, sino también por las emisiones de CO₂ (Kioto).

1.5 De ahí que una política energética europea previsoramente responsable no pueda partir de la hipótesis de que es posible garantizar un abastecimiento energético (orientado en función de los objetivos mencionados más arriba) con la única utilización de un número reducido de fuentes energéticas.

1.6 Ni en Europa ni a escala mundial está garantizado un suministro de energía a largo plazo que respete el medio ambiente y que sea económicamente viable⁽¹⁾. La clave para posibles soluciones sólo puede venir de una actividad intensiva y continua de investigación y desarrollo. Ello debe incluir también la construcción de instalaciones piloto, su puesta a prueba desde el punto de vista técnico y económico y, finalmente, su introducción paulatina en el mercado.

1.7 Además, el Comité ha señalado que el estudio del problema de la energía debería tener un enfoque más mundial y abarcar un periodo bastante más largo: si, por un lado, los cambios en el sector de la energía son lentos, la emisión de gases de efecto invernadero constituye un problema, no regional, sino mundial. Finalmente, es de prever que el problema se agudice aún más en la segunda mitad del siglo.

1.8 Las limitaciones relativas a los recursos y el problema de las emisiones se ven agravadas además por otro factor: el pronóstico de que las necesidades mundiales de energía se multiplicarán probablemente por dos o incluso por tres de aquí a 2060, debido al crecimiento demográfico y a la necesidad de los países menos desarrollados de recuperar terreno. Con arreglo al estado actual de los conocimientos, esta demanda adicional tan considerable no podrá compensarse únicamente mediante el aumento de la eficiencia y el ahorro de energía.

1.9 Las estrategias⁽²⁾ y las perspectivas de desarrollo deben, por tanto, ir más allá de ese horizonte de 2060.

1.10 Como el Comité ha señalado ya, en la percepción del problema por parte de los ciudadanos y en el debate público se registra una amplia gama de opiniones que oscila entre quienes restan importancia a los riesgos y posibilidades y quienes las exageran.

1.11 No existe por tanto aún una política energética mundial suficientemente armonizada. Este hecho dificulta además la necesaria igualdad de oportunidades de la UE en la competencia económica mundial.

⁽¹⁾ Signos precursores de toda esta problemática fueron las crisis petroleras (por ejemplo, las de 1973 y 1979), la actual subida del precio del petróleo, así como la controversia actual sobre la asignación de los certificados de emisión que caracteriza la tensión entre economía y ecología.

⁽²⁾ Véanse, no obstante, los puntos 2.2.1.2 y 2.2.2.2.

1.12 Incluso en los diversos Estados miembros de la UE se manifiestan diferencias de actitud hacia el problema de la energía. No obstante, tanto en los Estados miembros como en el nivel de la UE existe un amplio consenso de que es preciso desarrollar o seguir desarrollando todas las opciones (con excepción, en varios Estados miembros, de la energía nuclear). Con este propósito tanto los Estados miembros como la UE han puesto en marcha gran número de programas de I+D específicos y otros programas de fomento, en parte acumulativos.

1.13 La UE se ha impuesto como objetivo específico incrementar la utilización de fuentes de energía renovables de medio a largo plazo, lo que también serviría para luchar contra el cambio climático. En este contexto, la geotermia desempeña un papel importante.

2. La geotermia (el calor del interior de la Tierra)

2.1 Por producción de energía geotérmica se entienden las técnicas mediante las que se extraen y se aprovechan los flujos térmicos que fluyen desde la zona interior, más caliente, de la Tierra hacia la superficie terrestre. Como medio para la transmisión del calor se utiliza el agua (líquida o en forma de vapor).

2.1.1 Con todo, la densidad del flujo térmico es muy baja. Las temperaturas reinantes bajo la superficie terrestre sólo se incrementan muy lentamente conforme aumenta la profundidad: el valor medio general es de un aumento de temperatura de 3° C por cada 100 metros de profundidad. Las zonas geológicas en las que se producen aumentos de temperatura más elevados en función de la profundidad se conocen como anomalías geotérmicas.

2.1.2 El balance térmico de las capas terrestres cercanas a la superficie puede también verse afectado por la irradiación solar; no obstante, posteriormente ésta pasa a formar parte del calor del interior de la Tierra.

2.2 Se distinguen **dos formas de utilización** de la geotermia.

2.2.1 **Por un lado, está la utilización de la geotermia para calefacción.** En la actualidad, en la UE para calefacción es necesario utilizar aproximadamente el 40 % del abastecimiento energético total y, para ello, bastan por lo general temperaturas (del agua) relativamente bajas (por ejemplo, < 100° C).

2.2.1.1 Para fines de calefacción solamente se utilizan, entre otras cosas, las denominadas **sondas geotérmicas**, en las que se inyecta agua a contracorriente en un tubo coaxial enterrado por su extremo inferior en el subsuelo (a una profundidad de 2,5 a 3 km) y de ese modo logra obtenerse un rendimiento térmico de aproximadamente 500 kWth.

2.2.1.2 Un tipo particular de utilización de la energía geotérmica cercana a la superficie terrestre es el uso de **bombas de calor geotérmicas** (máquinas frigoríficas con inversión de uso); para la calefacción de los edificios (de aproximadamente 2 kWth a 2 MWth); además se utiliza también un refrigerante⁽¹⁾. En este ámbito existen diversas variantes que, en función de la técnica empleada, alcanzan una profundidad que va de un metro a varios cientos de metros.

2.2.2 Por otro lado, está **la producción de energía eléctrica** para la que son necesarias temperaturas (del agua) más elevadas (por ejemplo > 120° C); por regla general, el agua que debe calentarse es conducida a través de dos perforaciones realizadas a mayor distancia en el subsuelo y en las que se inyecta agua a contracorriente. De este modo pueden obtenerse mayores rendimiento térmicos, en concreto de 5 hasta 30 MWth.

2.2.2.1 Sin embargo, también estas temperaturas (del agua) siguen siendo bajas habida cuenta del rendimiento termodinámico conveniente (para la utilización de la energía térmica en la energía eléctrica) y de la temperatura de ebullición que se precisa para el ciclo de las turbinas.

2.2.2.2 Por ello, para el ciclo de las turbinas se utilizan preferentemente fluidos de trabajo con una temperatura de ebullición inferior a la del agua (por ejemplo, el perfluoropentano C5F12). Para ello, se han desarrollado ciclos de turbina específicos como el proceso ORC (Organic Rankine Cycle) o el proceso «Proceso Kalina».

2.2.3 Resulta especialmente ventajoso **combinar las dos formas de aplicación** (electricidad y calor) y aprovechar el calor no utilizado durante la producción de electricidad o para la producción de electricidad para la calefacción: la producción simultánea de energía eléctrica y de calor para calefacción

2.3 Con todo, para suministrar energía técnicamente utilizable sobre todo para la producción de electricidad por lo general sólo son apropiados los depósitos situados a una profundidad suficiente –varios kilómetros– por debajo la superficie terrestre. Esto exige realizar costosas perforaciones de profundidad.

(1) En el futuro, por ejemplo, CO₂

2.3.1 Es cierto que los costes de explotación y funcionamiento de tales instalaciones aumentan considerablemente con la profundidad. De ahí que se deba buscar, en función del tipo de uso previsto, un término medio entre profundidad de la perforación, eficacia y rendimiento térmico.

2.4 Por ello, en primer lugar se buscan depósitos térmicos útiles sobre todo en las zonas geológicas en las que predominan las anomalías geotérmicas.

2.4.1 Las anomalías geotérmicas más marcadas (los denominados yacimientos de alta entalpía⁽²⁾) se encuentran sobre todo en regiones con una elevada actividad volcánica (Islandia, Italia, Grecia, Turquía). Los yacimientos de alta entalpía se utilizaban ya en la antigüedad como balnearios y desde hace cien años se emplean también para la producción de electricidad (Larderello, Italia, 1904).

2.4.2 Por el contrario, las anomalías geotérmicas leves (los denominados yacimientos hidrotermales de baja entalpía), es decir, aquellas en las que se producen aumentos muy leves de temperatura en función de la profundidad, se hallan en regiones de actividad tectónica (la llanura del Alto Rin, Mar Tirreno, Mar Egeo, etc.) y se extienden por los **sedimentos acuíferos** (las llanuras de la antigua Panonia en Hungría y Rumania y las llanuras del norte de Alemania y de Polonia).

2.5 Sin embargo, debido a la limitación de las zonas con anomalías geotérmicas, desde mediados de los años ochenta se han incrementado los esfuerzos para liberar el calor almacenado también en las formaciones geológicas «normales» a fin de poder satisfacer la creciente demanda de energía útil y adaptar mejor la oferta de calor o de energía a la demanda regional correspondiente.

2.5.1 De este modo, los yacimientos sin anomalías geotérmicas empezaron a ser utilizados para la producción de energía en los años noventa, predominantemente en los países de habla alemana. En los últimos cuatro años se ha logrado producir energía eléctrica en Altheim y Bad Blumau (Austria) y en Neustadt-Glewe (Alemania).

2.5.2 Para ello hay que efectuar prospecciones de al menos dos kilómetros y medio, pero aún mejor de cuatro o cinco kilómetros, por debajo del suelo, realizándose perforaciones a gran profundidad.

(2) Por entalpía (concepto utilizado en termodinámica) se entiende la suma de energía interna más energía de expansión (trabajo de expansión).

2.6 Las ventajas de estos procedimientos son las siguientes:

- la utilización de la energía geotérmica no depende, como en el caso de la energía eólica o la energía solar, de las condiciones climáticas ni de los ciclos diarios o anuales, de modo que podría servir para el abastecimiento básico;
- en ellos sólo debe transportarse a la superficie el calor disponible en los depósitos situados a una profundidad de varios kilómetros; de esta manera se suprimen los procesos de producción primaria de calor (como por ejemplo la combustión o los procesos nucleares) que, de otro modo, serían necesarios, así como los costes y la contaminación ambiental asociados a ellos;
- se trata de depósitos de calor renovables casi inagotables cuya explotación podría aportar teóricamente una contribución considerable al suministro de energía.

2.7 Con todo, existen también inconvenientes:

- las temperaturas existentes son relativamente bajas para alcanzar un rendimiento termodinámico satisfactorio que permita la producción de electricidad;
- debido a la corriente de calor que hay que introducir en los depósitos subterráneos y a la transmisión de calor que debe efectuarse desde esos depósitos, deben explotarse y utilizarse volúmenes muy grandes, a fin de que en caso de que se extraiga mucho calor no se produzcan síntomas de agotamiento que podrían obligar a abandonar el depósito (antes de lo previsto en los planes de utilización iniciales);
- en la utilización de los depósitos deben evitarse los posibles efectos o la posible liberación de sustancias perjudiciales para el medio ambiente o corrosivas (entre otras, CO₂, CH₄, H₂S y sales) y debe controlarse la corrosión de los componentes de la instalación;
- los costes y los imponderables económicos (entre otros, las posibilidades de explotación y el riesgo de agotamiento de los recursos) del aprovechamiento y la utilización de los yacimientos geotérmicos siguen siendo comparativamente elevados.

3. Situación actual

3.1 Fundamentalmente en la geotermia de profundidad utilizan tres técnicas de explotación y utilización —para las que habitualmente es necesario realizar dos perforaciones (doblete) ⁽¹⁾— u otras variantes, en concreto:

- los yacimientos hidrotermales de los que surge agua caliente subterránea y no artesiana (es decir, que no está sometida a una presión elevada) que es transportada a la superficie y hasta ahora es utilizada sobre todo para calefacción. En la actualidad este procedimiento se está extendiendo también a los yacimientos de agua muy caliente con temperaturas más elevadas para producir energía eléctrica; el medio transmisor del calor son las aguas profundas existentes;

⁽¹⁾ No obstante, véase el punto 2.2.1.1, las sondas geotérmicas enterradas y el punto 2.2.1.2, las bombas geotérmicas.

- el sistema de «rocas calientes y secas» (HDR, *Hot-Dry-Rock*) (formaciones rocosas calientes y secas) mediante el que se explotan las formaciones rocosas adecuadas mediante perforaciones y una actividad de estimulación masiva. El calor se extrae mediante la introducción de agua superficial, es decir, mediante el enfriamiento de las superficies de intercambio térmico producidas artificialmente en las rocas profundas mediante estimulación;
- los depósitos de agua caliente que están bajo presión, en los que puede aplicarse una mezcla de agua y de vapor a una temperatura superior a 250° C (tan caliente, sólo en casos raros y especiales) para la producción de energía eléctrica o para la utilización del calor de proceso.

De forma complementaria, se están desarrollando otras técnicas ⁽²⁾ que deberán permitir mejorar la transmisión y la utilización del calor.

3.2 En estos momentos la capacidad de producción de electricidad en instalaciones geotérmicas de la UE, fundamentalmente por el aprovechamiento de anomalías geotérmicas, es de 1 GWel, (gigavatios eléctricos), es decir aproximadamente un 2% de la potencia eléctrica total instalada en la UE, en su mayor parte en Italia. En la actualidad hay instalada una capacidad de cuatro GWth (gigavatios térmicos) de utilización de calor inmediata para calefacción. La proyección de las tendencias para el año 2010 permite esperar que ascienda a ocho o más GWth.(gigavatios térmicos).

3.3 Por tanto, hasta la fecha los dos tipos de utilización no aportan una contribución cuantitativa digna de tener en cuenta al suministro de energía en la UE, e incluso la parte que suponen en la utilización de fuentes de energía renovables sigue siendo ínfima.

3.4 Con todo, en los últimos años la utilización de energía geotérmica ha registrado un claro crecimiento, sobre todo gracias a las medidas de fomento tanto en los Estados miembros como por parte de la UE. Siempre que en el ámbito del rendimiento la geotermia se trate de algunos o de algunas decenas de MWth la geotermia aporta también una contribución a la descentralización del abastecimiento de energía.

3.5 A juicio del Comité, ello está totalmente justificado y merece todo el apoyo. También en este caso en su mayor parte se trata de instalaciones experimentales en las que se experimentan diferentes métodos y que deben seguir desarrollándose.

3.6 Excepto en las zonas con anomalías geotérmicas, en la actualidad los costes por kWhel de energía eléctrica siguen siendo aproximadamente la mitad de los costes de la energía solar y el doble de los costes de la energía eólica; e incluso ello exige en la mayoría de los casos que se pueda producir simultáneamente calor y electricidad.

⁽²⁾ Véase el punto 2.2.2.2 acerca del ciclo de las turbinas.

3.6.1 No obstante (véase más arriba), la oferta energética geotérmica puede orientarse ampliamente en función de la demanda lo que para una parte cada vez mayor de las energías renovables resultará cada vez más ventajoso en el mercado energético. Asimismo, las oscilaciones en el rendimiento de la energía solar y eólica requerirán cada vez más medidas de regulación y de relevo; es de prever que en último término éstas no puedan aplicarse sin recurrir a medios de almacenamiento costosos y consumidores de energía como el hidrógeno.

4. Evolución futura y recomendaciones

4.1 En caso de que pueda desaparecer la limitación a las zonas de anomalías geotérmicas (véanse también los puntos 2.4 y 2.5), la utilización de energía geotérmica posee un gran potencial para contribuir de forma considerable a un abastecimiento energético sostenible que respete el medio ambiente (véase también el punto 4.13).

4.2 A fin de explotar y desarrollar ese potencial, si se desea producir electricidad de manera rentable, es necesario realizar perforaciones de cuatro a cinco kilómetros de profundidad a fin de poder explotar los estratos (rocosos) que registran las temperaturas mínimas necesarias, es decir unos 150° C. Además, es preciso preparar (estimular) las rocas de modo que permitan un intercambio térmico suficiente entre las rocas calientes y el agua disponible en estado natural o inyectada, así como una corriente de agua suficiente.

4.2.1. Sin embargo, para un aprovechamiento calórico (calefacción) bastan perforaciones menos profundas, por ejemplo: de 2 o 3 kms. (véase punto 2.2.1.1.).

4.3 En varios lugares de Europa con formaciones geológicas diferentes (por ejemplo, Soultz-sous-Forêts, Groß Schönebeck) se están desarrollando y experimentando en la actualidad las correspondientes aplicaciones tecnológicas. Las posibilidades de crecimiento dependerán del desarrollo de tecnologías de utilización lo más independientes de esa localización concreta y, por lo tanto, exportables a otros lugares. No obstante, para alcanzar este objetivo son todavía necesarios considerables esfuerzos de I+D.

4.4 Por un lado, se trata de seguir desarrollando las diferentes técnicas que se hallan en fase de experimentación hasta su pleno funcionamiento y de verificar las condiciones señaladas más arriba para una explotación sostenible de la energía geotérmica.

4.4.1 Una cuestión especialmente importante es si en un depósito estimulado pueden cumplirse en realidad las condiciones hidráulicas y termodinámicas de sostenibilidad.

4.5 Por otro lado, habrá que mejorar y racionalizar sucesivamente cada una de las etapas del procedimiento de modo que los costes de utilización de esta energía sean competitivos (véase más abajo). Además deberán también realizarse los

correspondientes esfuerzos en I+D (véase el punto 1.6), pero también esfuerzos para preparar el mercado a fin de lograr un ahorro de los costes vinculados a la producción.

4.6 Por competitividad a medio plazo deberá entenderse que la utilización de la energía geotérmica pueda competir en costes con la utilización de la energía eólica. Cabe esperar que se dé esta evolución, habida cuenta de los inconvenientes cada vez más notorios de la energía eólica. Estos son una oferta muy inestable –que, como se sabe, da lugar a costes secundarios y también a emisiones, por otro lado, a molestias para los habitantes y a un deterioro del paisaje, pero también a una necesidad cada vez mayor de reparaciones y de mantenimiento. En la valoración total deberán incluirse además las cargas financieras soportadas por los usuarios o el sector público.

4.7 Considerado a largo plazo, y teniendo en cuenta la probabilidad de que sigan aumentando los precios del petróleo y el gas natural (y su posible escasez), se plantea la cuestión de la competitividad general de la energía geotérmica producida. Es decir, si también esta energía, teniendo en cuenta los costes externos de todas las técnicas de cambio de energía, puede ser competitiva a largo plazo sin subvenciones o tratos preferenciales que falsean el mercado, y en ese caso, cuándo.

4.8 No obstante, para llegar a ese punto, es necesario ⁽¹⁾

- que tanto los Estados miembros como la UE sigan fomentando el desarrollo técnico-económico mediante programas de I+D específicos hasta que puedan desarrollarse y ponerse a prueba las diferentes técnicas y etapas del proceso en un número suficiente de instalaciones experimentales, y
- que se prevean asimismo, para sostener inicialmente su comercialización, normativas (por ejemplo, leyes sobre incorporación a la red eléctrica de la energía procedente de esta fuente, normas sobre calefacción y climatización de edificios) que sirvan de estímulo a la inversión privada, con carácter decreciente, que hagan atractiva la venta de este tipo de energía durante la fase de introducción en el mercado, con el fin de poner a prueba, mejorar y evaluar sus posibilidades económicas. Esto vale de forma especial también para los modelos de contratación de las empresas energéticas con los consumidores;
- que se prevean garantías contra los riesgos asociados a la prospección y explotación de los yacimientos geotérmicos, como el riesgo de realizar hallazgos inesperados o el riesgo de perforación.

4.9 El Comité reconoce con satisfacción que en este ámbito se han hecho grandes avances. Apoya plenamente los proyectos de I+D en curso o convocados por la Comisión y también la intención de la Comisión de intensificar claramente los esfuerzos en este ámbito en el próximo programa marco de I+D. Respalda asimismo los programas de I+D de los Estados miembros, así como sus esfuerzos para facilitar e incentivar la comercialización experimental mediante medidas de fomento.

⁽¹⁾ «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables».

4.10 En este contexto, el Comité reitera su recomendación anterior de que se aprovechen las posibilidades del espacio europeo de la investigación mediante una estrategia de *investigación en el sector de la energía*, global, coordinada, transparente y apoyada por todas las partes interesadas y de que ésta se convierta en un elemento fundamental del VII Programa marco de I+D y del programa Euratom.

4.11 Dicha estrategia debería incluir las medidas de I+D necesarias para desarrollar la geotermia y darles la posición adecuada hasta que puedan estimarse y evaluarse con más precisión la evolución de los costes a largo plazo y el potencial alcanzable en realidad por esta tecnología en un mercado en constante evolución.

4.12 Además, el Comité recomienda que, siguiendo el método abierta de coordinación, todos los programas de I+D sobre geotermia se agrupen en lo posible en un programa de investigación europeo, incluidos lo que hasta ahora se financiaban exclusivamente en el ámbito nacional a fin de favorecer también de este modo la cooperación europea.

4.13 En este contexto, el Comité ve también una oportunidad en la participación de los nuevos Estados miembros en el programa marco de I+D de la UE. La renovación de los sistemas de energía actuales que está pendiente en estos países debería aprovecharse para construir también allí las instalaciones piloto y de demostración correspondientes.

4.14 El Comité recomienda además que la Comisión se esfuerce por armonizar las medidas de fomento de la comercialización eficaces (por ejemplo, con una ley sobre incorporación a la red eléctrica de la energía que provenga de esta fuente) dentro de la UE para que al menos en el ámbito de la geotermia sea posible una competencia más justa entre técnicas del mismo tipo en la Comunidad.

4.15 Dado que la geotermia ofrece posibilidades y es especialmente adecuada para la producción simultánea de calor y de electricidad, el Comité insta a la Comisión a que adopte las medidas necesarias para desarrollar redes térmicas adecuadas y aprovechar la energía calórica.

5. Resumen

5.1 Por producción de energía geotérmica se entienden las técnicas mediante las que se extraen los flujos térmicos que fluyen desde la zona interior, más caliente, de la Tierra hacia la superficie terrestre.

5.2 Esto se refiere en primer lugar al suministro de calor para calefacción, pero también a la producción de electricidad o a la producción simultánea de ambas formas de energía.

5.3 La producción de energía geotérmica ya se realiza en la actualidad en las zonas con anomalías geotérmicas. Sin embargo, su contribución relativa al suministro de energía total es muy pequeña.

5.4 Con la aplicación de tecnologías que permitan explotar también zonas sin anomalías geotérmicas, la producción de energía geotérmica podrá desarrollar su potencial para contribuir de forma significativa a un abastecimiento de energías sostenible, y ello, sobre todo en el ámbito del abastecimiento básico. No obstante, esta tecnología requiere perforaciones de profundidad de aproximadamente cuatro a cinco kilómetros y «medidas de estimulación» adicionales.

5.5 Sin duda alguna, la utilización de la energía geotérmica «no profunda» con bombas de calor geotérmicas para la calefacción y la climatización de edificios tiene también un potencial de desarrollo muy prometedor.

5.6 Su potencial para el abastecimiento básico distingue a la geotermia de los procedimientos con una oferta muy inestable (como la energía eólica y la energía solar) que, por lo general, están o estarán subordinados a técnicas de almacenamiento y de relevo y que, debido a su necesidad de espacio y a sus efectos sobre el paisaje, suscitan oposición entre la población.

5.7 El Comité reitera su recomendación de que se aprovechen las posibilidades del espacio europeo de la investigación mediante una estrategia de *investigación en el sector de la energía*.

5.8 Ésta debería incluir también las medidas de I+D necesarias para desarrollar la geotermia, continuando y reforzando de modo apropiado los programas correspondientes que se han aplicado hasta la fecha.

5.9 El Comité recomienda que, siguiendo el método abierto de coordinación, los programas de I+D sobre geotermia – incluidos lo que hasta ahora se financiaban exclusivamente en el ámbito nacional – se agrupen en un programa de investigación europeo y en las medidas de integración asociadas a él.

5.10 El Comité recomienda que en todos los Estados miembros se aprueben en una primera fase incentivos decrecientes y normas para su comercialización (por ejemplo, una ley sobre incorporación a la red eléctrica de la energía procedente de esta fuente), así como estímulos a la inversión privada por un plazo limitado que hagan atractivas la explotación y la venta de la energía subvencionada a fin de contribuir de ese modo a sondear, mejorar y evaluar el potencial económico de esa fuente de energía.

5.11 El Comité recomienda que se armonice este tipo de medidas dentro de la UE para que en el sector de la geotermia sea posible una competencia más justa en todo el territorio de la Comunidad.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ejecución de las fases de despliegue y de explotación del programa europeo de radionavegación por satélite»

COM(2004) 477 final — 2004/0156 (COD)

(2005/C 221/06)

El 16 de noviembre de 2004, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: **Sr. RANOCCHIARI**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El CESE ha seguido desde un principio el nacimiento y desarrollo del Programa europeo Galileo de radionavegación y posicionamiento vía satélite y reconoce su fundamental papel estratégico para la competitividad del sistema europeo, tanto por las repercusiones innovadoras en términos económicos, de empleo y sociales que se derivan, como por la mejora de la calidad de vida para la sociedad civil que Galileo puede aportar ⁽¹⁾. El CESE ha señalado asimismo la necesidad de incorporar, desde los inicios de la Empresa Común Galileo ⁽²⁾, el componente privado al desarrollo y la explotación del sistema, garantizando un respaldo continuo durante las fases de desarrollo y despliegue ⁽³⁾.

1.2 El CESE subrayaba en su Dictamen más reciente sobre este asunto ⁽⁴⁾ que «el Programa Galileo entró finalmente en una fase de puesta en marcha efectiva de sus actividades tras el acuerdo alcanzado el 26 de mayo de 2003 en el marco del Consejo de la AEE sobre las respectivas contribuciones financieras de sus miembros». También señalaba que «el Programa Galileo constituye un desafío de gran envergadura para la Unión Europea, su independencia, su capacidad tecnológica y científica, su economía y, ante todo, su sector espacial».

2. Situación actual y avances previstos

2.1 Conviene recordar que el Programa Galileo consta de cuatro fases:

⁽¹⁾ DO C 311 de 17.11.2001, p. 19.

⁽²⁾ Empresa Común Galileo: creada de conformidad del artículo 171 del Tratado CE y el Reglamento CE 876/2002 de 21 de mayo de 2002. Garantiza la gestión de la fase de desarrollo del Programa Galileo y prepara la gestión de las fases de despliegue y explotación del programa. Tiene su sede en Bruselas y sus miembros fundadores son la Comunidad Europea, representada por la Comisión, y la Agencia Espacial Europea.

⁽³⁾ DO C 48 de 21.2.2002, p. 42.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: situación del programa de investigación GALILEO a principios de 2004», DO C 302 de 7.12.2004.

— la **fase de definición**, iniciada en 1999 y concluida en 2001, durante la cual se diseñó la arquitectura de todo el sistema y se definieron los cinco tipos de servicios ofrecidos, servicios que se enumeran a continuación. Esta fase se financió principalmente a través del quinto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de IDT+D 1998-2002;

— la **fase de desarrollo y validación**, iniciada en 2002 y que terminará en 2005. Prevé el desarrollo de los satélites y de los componentes terrestres, así como la validación «en órbita» del sistema. La dotación presupuestaria de la UE/AEE es de 1,2 millardos de euros, más 100 millones de euros del sexto programa marco de IDT+D 2002-2006;

— la **fase de despliegue**, que previsiblemente durará de 2006 a 2007 y comprende la construcción y el lanzamiento de los satélites –los dos primeros se lanzarán a finales de 2005– y la instalación de toda la parte terrestre. La dotación presupuestaria global es de 2,1 millardos de euros, de los que una tercera parte (unos 700 millones de euros) correrán a cargo del presupuesto comunitario y el resto (alrededor de 1,4 millardos de euros) a cargo del consorcio que sea seleccionado;

— la **fase de explotación comercial**, que comenzará en 2008 y para la que se prevén unos costes operativos y de mantenimiento de unos 220 millones de euros anuales, exclusivamente por cuenta del sector privado, con excepción de una aportación pública extraordinaria de la UE que rondará los 500 millones de euros para los primeros años de esta fase, en el marco de las decisiones que se tomen sobre las perspectivas financieras del presupuesto comunitario 2007-2013.

2.2 Tras la fase de definición, en mayo de 2002 se creó la Empresa Común Galileo para un período de cuatro años, con el objetivo de garantizar la unidad en la gestión y el control financiero del proyecto de investigación, desarrollo y demostración del Programa Galileo utilizando para ello los fondos asignados a este programa.

2.3 Por otra parte, en virtud del Reglamento 1321/2004 ⁽¹⁾, por el que se crea el **órgano de vigilancia europeo del GNSS** (siglas en inglés de «sistema global de radionavegación por satélite») y de la actuación conjunta 2004/552/PESC ⁽²⁾, ambos del 12 de julio de 2004, se crearon las estructuras operativas del sistema, destinadas a gestionar los intereses públicos inherentes al programa y a garantizar la seguridad y la protección del sistema Galileo.

2.4 En el ámbito internacional, tras cuatro años de negociaciones, la **Unión Europea y los Estados Unidos de América** firmaron el 26 de junio de 2004 un acuerdo de la máxima importancia sobre el Programa Galileo y el GPS ⁽³⁾ para la promoción, el suministro y la utilización de los servicios de los dos sistemas de navegación y posicionamiento por satélite y la plena compatibilidad e interoperabilidad de las aplicaciones afines. Los dos sistemas funcionarán de forma paralela, sin interferencia entre sus respectivas señales. Ello permitirá a Galileo, en el ámbito de los sistemas mundiales de navegación por satélite GNSS, convertirse en la norma mundial de las señales abiertas para uso civil y comercial (el GPS está gestionado por los militares) y ser accesible y atractivo también para los usuarios actuales del GPS a través de un receptor único.

2.5 Siempre dentro de la cooperación internacional, el 13 de julio de 2004 se firmó un Acuerdo de Cooperación con **Israel** que siguió al firmado con **China** el 30 de octubre de 2003. Desde hace tiempo se mantienen negociaciones para conseguir la interoperatividad con el **sistema ruso Glonass** ⁽⁴⁾. Estas negociaciones están muy avanzadas, particularmente en cuanto a la adquisición de las frecuencias y la utilización de los vehículos lanzadera rusos. También se encuentran en una fase avanzada de negociación los Acuerdos de Cooperación con la propia Federación Rusa, Ucrania e India. Asimismo se mantienen contactos con Australia, Brasil, México y Corea del Sur. También Suiza, Noruega y Canadá estudian una posible participación financiera.

⁽¹⁾ Reglamento del Consejo relativo a la estructura de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite (DO L 246 de 20.7.2004).

⁽²⁾ Véase el DO L 246 de 20.7.2004.

⁽³⁾ US GPS: United States Global Positioning System, gestionado por los militares.

⁽⁴⁾ Glonass: global navigation satellite system.

2.6 En la **cuenca del Mediterráneo** se ha puesto en marcha un Plan de acción de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Valencia en abril de 2002. En este plan figura la cooperación mediterránea en el ámbito de la radionavegación y el posicionamiento por satélite. Más recientemente, en El Cairo, la Empresa Común Galileo lanzó un proyecto **Euromed GNSS** de demostración, formación y coordinación del plan GNSS regional, a fin de verificar, en colaboración con los socios de MEDA, el impacto de **EGNOS** ⁽⁵⁾, el satélite geoestacionario precursor de Galileo.

2.7 Cuando sea operativo, el sistema Galileo proporcionará **cinco tipos de servicios**:

- un servicio de base abierto para las aplicaciones destinadas al público en general y a servicios de interés general;
- un servicio comercial que permitirá desarrollar aplicaciones con fines profesionales y que, por ello, ofrecerá prestaciones superiores a las del servicio de base, en particular en lo que se refiere a la garantía del servicio;
- un servicio de seguridad de la vida humana integrado y de gran calidad para aplicaciones en las que está en juego la vida humana, como, por ejemplo, la navegación aérea o marítima;
- un servicio de búsqueda y salvamento para mejorar en gran medida los sistemas de ayuda existentes para situaciones de peligro y salvamento;
- un servicio público regulado («Public Regulated Service», PRS), cifrado y protegido contra las perturbaciones e interferencias y destinado principalmente a satisfacer las necesidades de las instituciones públicas de protección civil, seguridad nacional y respeto de la ley que exigen una protección total ⁽⁶⁾.

2.8 Dadas las características de uso y gestión civil y el predominio de las aplicaciones comerciales y profesionales en el sistema Galileo, su mercado potencial, según la Comisión, puede ser en 2010 de unos tres millardos de receptores, con una recuperación de la inversión de unos 250 millardos de euros anuales y la creación de nuevas empresas y de centenares de miles de puestos de trabajo, de ellos más de 150 000 en Europa.

⁽⁵⁾ EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service: sistema basado en la corrección de la señal GPS a través de una red de estaciones terrestres y satélites geoestacionarios. EGNOS, que se lanzó en 1996 ya como precursor de Galileo, debe ahora integrarse con éste también en lo relativo al plan común de concesión.

⁽⁶⁾ Véase el contrato de concesión de las fases de despliegue y de explotación del Programa Galileo — 2003/S 200-179789 publicado el 17 de octubre de 2003.

2.9 La Empresa Común Galileo cerró en septiembre de 2004 la **fase de negociación competitiva** y recibió la propuesta definitiva de dos consorcios candidatos a la concesión (Eurely⁽¹⁾ e Inavsat⁽²⁾), propuesta que sometió a la evaluación final aplicando tres criterios: capacidad empresarial y financiera, capacidad técnica y aspectos legales y contractuales.

2.10 De conformidad con su mandato, la Empresa Común, tras haber presentado un informe al respecto a la Comisión y cuando ésta haya dirigido al Parlamento y al Consejo⁽³⁾ una Comunicación sobre el paso a las fases de despliegue y explotación, podrá **obtener las directrices políticas necesarias sobre la financiación pública de las siguientes fases del programa y las misiones de servicio público**, en particular la definición de los servicios y, por tanto, presentar una propuesta de garantía para la firma del contrato por parte del órgano de vigilancia, que, de hecho, es la autoridad signataria responsable de la ejecución del contrato en los términos que recoge el citado Reglamento CE 1321/2004.

2.11 El **Comité** se pregunta si tal procedimiento no corre el riesgo de resultar excesivamente complejo, con solapamientos y dobles controles que no parecen sencillos ni claros.

2.12 Por otra parte, la propuesta de Reglamento objeto del presente Dictamen menciona el **órgano de vigilancia**, al que define como agencia comunitaria para la gestión de los intereses públicos de los programas de radionavegación por satélite, en virtud del Reglamento CE 1321/2004, pero este órgano no será una realidad hasta 2005.

3. Propuesta de la Comisión Europea

3.1 La propuesta de que se ocupa este Dictamen responde a la necesidad de disponer de un **instrumento jurídico específico** que, al tiempo que garantiza al programa una línea presupuestaria independiente, permita una gestión y un control más eficaces de las fases de despliegue y explotación del Programa Galileo desde el punto de vista financiero, también respecto al concesionario.

3.2 La propuesta de Reglamento que nos ocupa, en consecuencia, trata de establecer la modalidad de la contribución financiera de la Comunidad para las fases de despliegue y explotación y se centra en:

3.2.1 la necesidad de la intervención comunitaria a fin de garantizar la congruencia del marco financiero entre los recursos de la propia Comunidad y los que corresponden al concesionario:

(1) Eurely: consorcio creado por Alcatel, Finmeccanica y Vinci.

(2) INAVSAT: creado por EADS Space, Inmarsat Ventures y The Thales Group.

(3) COM(2004) 636 final de 6 de octubre de 2004.

— por el suministro de los distintos servicios del Programa Galileo;

— por las licencias y derechos de propiedad intelectual sobre los componentes del sistema que concede gratuitamente el órgano de vigilancia;

— por los préstamos a largo plazo que concederá el BEI;

3.2.2 la adecuación del plan institucional de gestión y control del órgano de vigilancia.

4. Observaciones generales

4.1 El **CESE** considera que existe la necesidad inmediata de estudiar a fondo los aspectos técnicos de la prestación de los distintos tipos de servicios, a fin de **garantizar unas normas abiertas** que permitan el acceso a posteriores proveedores de servicios y a tipos de servicios innovadores, evitando barreras artificiales o impuestos excesivos para los recién llegados, especialmente si no son grandes proveedores.

4.2 En cuanto a la **congruencia del marco financiero** de referencia, el **CESE** espera que las nuevas perspectivas financieras del presupuesto comunitario se aprueben lo antes posible, y apoya la solicitud de la Comisión de obtener para el Programa Galileo la cantidad de un millardo de euros, a través de una línea presupuestaria específica e independiente de las demás. El **Comité** también recomienda que dicha suma se incremente del modo adecuado a fin de garantizar el desarrollo y la integración de EGNOS en el Programa Galileo. El **CESE** considera asimismo oportuno que las actividades de investigación sobre el sistema de radioposicionamiento por satélite GNSS se incluyan en el séptimo programa marco de IDT+D y que se financien a través de éste.

4.3 El **CESE** se pregunta, por otra parte, cómo se integrarán en este marco las eventuales aportaciones públicas de organismos de terceros países que ya han señalado su intención de participar económicamente en el Programa Galileo.

4.4 El **CESE** observa que en el marco financiero se prevén unos beneficios para el concesionario derivados de su función como proveedor de servicios y titular de licencias y derechos de propiedad intelectual. En este sentido el **CESE** no puede por menos de señalar su preocupación por la posible creación de una posición dominante o de monopolio del concesionario, con la consiguiente distorsión de la competencia y restricciones al libre mercado.

4.5 Por lo que se refiere a la **adecuación del marco institucional de gestión y control**, derivado a una agencia europea (el órgano de vigilancia europeo del sistema global de radionavegación por satélite), el **Comité** destaca lo siguiente:

4.5.1 El **consejo de administración del órgano de vigilancia europeo del GNSS** no contempla la representación de la Agencia Espacial Europea, que sin embargo forma parte del actual consejo de administración de la Empresa Común.

4.5.2 Las **responsabilidades de gestión y control** se trasladan de la Empresa Común al órgano de vigilancia europeo del GNSS, que gestiona los fondos para el Programa Galileo, actúa como autoridad en la adjudicación de contratos de concesión, supervisa el cumplimiento de las obligaciones contractuales, cede al concesionario los derechos de utilización de los bienes durante el período de validez del contrato, gestiona el acuerdo con el operador de EGNOS, coordina las iniciativas de los Estados Miembros respecto a las frecuencias necesarias para el funcionamiento del sistema, garantiza la conformidad de las certificaciones de los componentes y hace cumplir las disposiciones sobre seguridad, incluidas las que se derivan de la actuación conjunta 2004/552/PESC.

4.5.3 El **CESE** desea subrayar su preocupación por la delicadísima fase de traslado de responsabilidades entre la **Empresa Común**, que desaparecerá en mayo de 2006, y el nuevo **órgano de vigilancia europeo del GNSS**, que deberá iniciar sus actividades en el primer semestre de 2005.

4.5.4 En consecuencia, el **Comité** recomienda a la Comisión y al Consejo que supervisen esta fase de transición y de coexistencia de la Empresa Común y el órgano de vigilancia.

4.5.5 Las disposiciones de la **actuación conjunta 2004/552/PESC** y del Reglamento por el que se instituye el órgano de vigilancia europeo del GNSS, que prevén un **Comité para la seguridad y la protección del sistema**, regulan las cuestiones relativas a la seguridad interna de Galileo.

En opinión del **CESE** es preciso reforzar las relaciones del sistema Galileo con las otras iniciativas europeas existentes, como son el sistema de observación de la Tierra para la vigilancia del medio ambiente y la seguridad (sistema GMES), el sistema Cospas-Sarsat⁽¹⁾ de búsqueda y salvamento, las redes de justicia y asuntos interiores, las redes multimedia GRID, etc.

(1) COSPAS (acrónimo ruso «Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avariynich Sudov», es decir, «Sistema espacial para la búsqueda de barcos en dificultades») y SARSAT («Search and Rescue Satellite-Aided Tracking», es decir, búsqueda y salvamento por satélite). Se trata de un sistema internacional de búsqueda, identificación y salvamento por satélite con fines humanitarios que en el período 1982-2003 permitió salvar la vida de más de 15 000 personas en todo el mundo.

4.5.6 El **CESE** recuerda la necesidad, que ya señaló en dictámenes anteriores⁽²⁾, de afrontar, paralelamente a la regulación de los problemas de seguridad, los relativos a la **protección de la intimidad y de los datos personales en colaboración, siempre que sea posible, con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales⁽³⁾ o mediante la creación de un organismo consultivo adecuado**. No parece suficiente la referencia al Reglamento CE 45/2001 que se recoge en el artículo 19 del Reglamento ya citado por el que se instituye el órgano de vigilancia europeo del GNSS. En opinión del **Comité**, garantizar explícitamente la protección adecuada de la intimidad y de los datos personales tiene igual importancia que la seguridad si se pretende lograr el éxito del sistema Galileo con el pleno respaldo de la sociedad civil.

4.5.7 También en referencia a la participación de la sociedad civil, el **CESE** señala que una iniciativa tan importante para Europa como el Programa Galileo es aún prácticamente desconocida por la mayoría de los ciudadanos europeos. En este sentido el **CESE** recomienda que las instituciones comunitarias, en colaboración con los gobiernos nacionales, lleven a cabo lo antes posible una campaña de información y sensibilización que además de servir para que los ciudadanos europeos conozcan y valoren este magnífico producto de la investigación y de la industria europeas, les garantice el respeto y la protección de su derecho a la intimidad.

5. Observaciones específicas

5.1 En relación con todo lo expuesto, el **CESE** recomienda que en los considerandos de la propuesta de Reglamento se incluyan las siguientes observaciones:

5.1.1 **nuevo considerando 3 bis:** Debido al impacto que el programa puede tener sobre la vida de los ciudadanos europeos, la Comisión deberá garantizar que se confíe a la Agencia Europea de Derechos Fundamentales o a un órgano consultivo ad hoc la tutela de la intimidad y de los datos personales en la implantación de los servicios de Galileo, a fin de asegurar el desarrollo transparente y el diálogo constante con los usuarios potenciales y con la sociedad civil;

(2) Véase el Dictamen del **CESE** sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de la Empresa Común Galileo, punto 3.5, DO C 48 de 21.2.2002.

(3) Véase COM(2004) 693 de 25.10.2004, Comunicación de la Comisión por la que se propone la creación de la Agencia en 2005. Se plantea que la Agencia se ocupe también de la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de los datos personales.

5.1.2 **añadir al considerando 12 lo siguiente:** «garantizar nuevos recursos comunitarios de la misma línea presupuestaria para el desarrollo y la integración de EGNOS en Galileo y prever un ámbito y unos recursos apropiados en el marco del séptimo programa de IDT+D para radionavegación por satélite y la integración en las redes existentes»;

5.1.3 **nuevo considerando 13 bis:** «la Comisión y el Consejo garantizarán que el proceso de transición entre la Empresa Común Galileo y el nuevo órgano de vigilancia europeo de GNSS se lleve a cabo con absoluta transparencia para evitar posibles solapamientos, retrasos operativos y restricciones al mercado, lo cual sería más grave»;

5.1.4 **nuevo considerando 14 bis:** «la Comisión velará por que las posibles aportaciones y la participación financiera de organismos de terceros países a los fondos del órgano de vigilancia europeo del GNSS se realicen respetando sus respectivos intereses y los equilibrios existentes, para lo cual se establecerán los oportunos acuerdos, que se someterán al Consejo y al Parlamento Europeo».

6. Conclusiones

6.1 El CESE reitera decididamente su **pleno respaldo al Programa Galileo** y a la reducción de los plazos para la realización de las dos últimas fases de desarrollo, a fin de que sea plenamente operativo a todos los efectos en 2008.

6.2 El CESE pide a la Comisión que continúe la evaluación ex ante de los beneficios adicionales para el concesionario que se derivan de la prestación de servicios y de los derechos de propiedad intelectual, y que para ello ofrezca una información clara y puntual sobre los resultados de dicha evaluación.

6.3 El CESE considera que se han dado pasos importantísimos para crear una infraestructura a escala mundial, en parti-

cular con el Acuerdo de Cooperación UE/EE.UU., que garantiza la plena compatibilidad e interoperabilidad entre los sistemas de radionavegación y posicionamiento por satélite existentes en todo el mundo.

6.4 El CESE subraya la importancia de la cooperación internacional con China e Israel, y considera que debe trabajarse con todo empeño para alcanzar acuerdos de interés mutuo con Suiza y Noruega, la Federación Rusa, Ucrania, India, Australia, México, Brasil y Corea del Sur. El Comité cree que la cuenca del Mediterráneo se convertirá en área privilegiada, puesto que ya puede utilizar los servicios de EGNOS y representa una zona estratégica para la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible de Europa.

6.5 En este sentido el CESE está firmemente convencido de que la apertura a terceros países constituye una importante aportación a la dimensión exterior de la política de la Unión Europea.

6.6 El CESE desea que la Comisión Europea actúe como factor de equilibrio a través de una campaña de información y sensibilización que además de servir para que los ciudadanos europeos conozcan y valoren este magnífico producto de la investigación y de la industria europeas, les garantice el respeto y la protección de su derecho a la intimidad.

6.7 Asimismo, el CESE confía en que se atiendan sus observaciones y sugerencias sobre los considerandos de la propuesta de Reglamento (protección de la intimidad, incremento de los recursos financieros, período de transición y aportación de terceros países formuladas más arriba). Tales sugerencias pretenden contribuir a una mayor claridad y transparencia de la iniciativa, así como a garantizar los recursos adecuados en interés de las instituciones europeas y de la sociedad civil.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad (INSPIRE)»

(COM(2004) 516 final — 2004/0175 (COD))

(2005/C 221/07)

El 13 de septiembre de 2004, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2005 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen del dictamen del Comité

1.1 El Comité considera que la creación de una infraestructura de información espacial a nivel comunitario (Inspire) propuesta por la Comisión resulta apropiada, deseable y conforme al principio de proporcionalidad. Esta infraestructura coordinará y hará interoperables y accesibles los datos espaciales recogidos a nivel nacional por los Estados miembros, con el fin de documentar mejor, sobre una base científica, las decisiones y el seguimiento en materia de medio ambiente, así como los informes que deben elaborarse en el marco de algunas directivas. El Comité considera que el fundamento jurídico (artículo 175 TCE) es apropiado.

1.2 Esta iniciativa puede servir para reducir las duplicaciones, lagunas e insuficiencias, así como para favorecer la coordinación y la pertinencia en la recogida y el tratamiento de datos; para ello se necesita una acción comunitaria; esta iniciativa podrá también favorecer una mayor eficacia en el uso que puedan hacer de los datos las administraciones y los servicios interesados, así como en su explotación, por parte de operadores públicos y privados, bajo diversas formas, por ejemplo en los servicios de valor añadido (mapas o bases de datos especializados, etc.).

1.3 La Directiva propuesta crea el marco jurídico y técnico indispensable para lograr todo lo anterior, estableciendo un comité técnico y obligando a los Estados miembros a que autoricen el acceso a sus datos geográficos. La Comisión se encargará del seguimiento, para lo que se prevé la elaboración de informes periódicos.

1.4 Por todo ello, el Comité aprueba la propuesta objeto de la consulta, ya que tiene un valor añadido comunitario innegable, ofrece un marco de referencia armonizado y fomenta un avance en cuanto a la calidad y la naturaleza de los datos espaciales recogidos que resulta indispensable como fundamento de la política medioambiental e incluso de otras políticas nacionales y europeas, así como para respaldar los procesos decisivos.

1.5 El Comité desea insistir en la necesidad de emplear protocolos y formatos de fichero abiertos o estándares de uso

universal que puedan leerse con programas de lectura gratuitos; asimismo, insiste en que es necesario garantizar que la información incluida y disponible en el marco de Inspire sea de dominio público, ya que se trata de datos científicos indispensables tanto para los responsables de las políticas medioambientales como para los estudiantes e investigadores. Por último, el Comité subraya que esta operación debe realizarse sin causar perjuicio a la confidencialidad de determinados datos, ya sea porque son de carácter privado o por motivos de interés general o de seguridad.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 Se ha elegido como fundamento jurídico el apartado 1 del artículo 175 del TCE que, por remisión al artículo 174, permite proponer medidas en el ámbito del medio ambiente y la protección de la salud, sobre la base de datos técnicos y científicos.

2.2 Los fenómenos naturales, al igual que los provocados por la actividad humana, tienen efectos sobre la calidad del medio ambiente y la salud, lo que justifica una acción comunitaria de información y coordinación en el respeto de los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y cautela.

2.3 Se propone una directiva marco, con el fin de dejar un amplio margen de subsidiariedad que permita adaptar las disposiciones a las diferentes realidades nacionales y regionales.

2.4 Los metadatos recogidos procederán principalmente de fuentes públicas nacionales, pero no se excluye la utilización de otras fuentes. Gracias a un portal comunitario podrá accederse a las bases de datos nacionales en forma electrónica.

2.4.1 Los Estados miembros no están obligados a recoger los datos mencionados en los anexos. La iniciativa Inspire completa otras iniciativas, como GMES y Galileo, que sirven para recoger datos específicos o complementarios.

2.4.2 El carácter horizontal de Inspire resulta esencial: al ser intersectorial se detectarán posibles lagunas y podrá contribuir a que se colmen.

2.4.3 La legislación medioambiental establece la naturaleza, la calidad y la notificación de los datos pertinentes para los diferentes textos sectoriales (por ejemplo, la directiva sobre la calidad del agua).

2.4.4 El hecho de compartir los datos debería permitir determinar cuáles son las dificultades o lagunas que puedan tener los Estados miembros y encontrar soluciones de manera progresiva.

2.5 Se trata de recoger y coordinar los datos espaciales (geográficos) que se especifican, a manera de ejemplo, en los anexos I, II y III y de garantizar la interoperabilidad de los diferentes sistemas nacionales de recogida y tratamiento de estos datos, con el fin de ponerlos a disposición de los responsables de la toma de decisiones, los servicios administrativos, las estructuras de investigación y, en general, el público interesado.

2.6 Los Estados miembros ponen en red los datos armonizados, y estos datos y servicios de fácil acceso podrán servir de fundamento técnico y científico a las políticas europeas, nacionales o infranacionales en numerosos ámbitos.

2.7 Al compartir y combinar la información y los conocimientos adquiridos en los diferentes países y sectores, será posible evitar las duplicaciones y tener en cuenta los imperativos medioambientales en todas las políticas comunitarias.

2.8 La Comisión ejercerá las competencias de ejecución que le fueron atribuidas en la Decisión del Consejo de 22 de junio de 1998; varios servicios de la Comisión, entre los que se contarán Eurostat y el Centro Común de Investigación, participarán activamente en la aplicación de la Directiva y contarán con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Cada Estado miembro designará la autoridad pública nacional responsable de los contactos con la Comisión. Para la gestión técnica de Inspire se recurrirá a un procedimiento de comitología, que reunirá a los expertos gubernamentales, las agencias europeas y las DG implicadas.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité aprueba y respalda el proyecto de Directiva por la que se crea una infraestructura de datos geográficos comunitarios, y considera pertinente la elección del artículo 175 TCE como fundamento jurídico.

3.2 Al actuar en sinergia con otras fuentes de información, Inspire servirá para respaldar las decisiones en el ámbito de las políticas medioambientales y sanitarias, así como en muchos otros ámbitos.

3.3 El Comité considera que la relación coste/beneficio habla en favor del proyecto, pues este permitirá evitar las duplicaciones, afinar las políticas comunitarias y mejorar la información al público.

3.4 En opinión del Comité, la infraestructura comunitaria y los datos y servicios a los que ofrece acceso deben ser del dominio público, pues se trata esencialmente de datos científicos y de bases de conocimiento cuyo uso es de interés general (prevención de los riesgos naturales o industriales, salud, etc.). Deben evitarse las trabas que supondría establecer derechos demasiado restrictivos a la utilización de los conjuntos y servicios de datos.

3.5 No obstante, puede considerarse la posibilidad de establecer asociaciones entre el sector público y el privado y permitir el uso de los datos por parte de organismos o entidades privadas para establecer servicios de valor añadido o crear bases de datos geográficos especializadas con fines comerciales.

3.6 La interoperabilidad de los conjuntos y servicios resulta absolutamente esencial para que la infraestructura Inspire sea un éxito, y el Comité respalda la propuesta de que las normas de aplicación se fijen en colaboración con los proveedores y usuarios, así como con los organismos de normalización. Es cierto que hay una necesidad urgente de armonización, pero se trata de un ámbito complejo. No obstante, el Comité aprueba los plazos previstos para la aplicación y la presentación de informes.

3.7 El Comité considera que los protocolos y formatos de fichero utilizados a nivel nacional y comunitario deberían estar abiertos o ser de libre acceso y no estar sujetos a derechos de propiedad intelectual, y que los datos deberían poder leerse con todos los programas habituales de acceso a internet, con el fin de evitar la discriminación en el acceso y el uso de los datos en función de los programas o del material utilizados.

3.8 Aun aprobando la lista de excepciones propuesta por la Comisión, el Comité desea por último recordar su preocupación constante por la protección de los datos personales y la vida privada. En relación con la naturaleza y la precisión de los datos de libre acceso, debe añadirse esta protección a la necesidad de velar por intereses nacionales esenciales y a los imperativos de seguridad pública.

4. Observaciones específicas

4.1 En el marco de los informes periódicos previstos en el proyecto de Directiva, el Comité desea contarse entre los destinatarios de dichos informes.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

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 — Gestión de los riesgos de inundación — Prevención, protección y mitigación de las inundaciones»

(COM(2004) 472 final)

(2005/C 221/08)

El 12 de julio 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2005 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 414º Pleno celebrado los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, sin votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Se puede decir que la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) ⁽¹⁾ supuso, para la Unión Europea, un cambio sustancial en la política del agua, y no solo por su contenido armonizador de las distintas situaciones en las que se encuentran nuestras aguas continentales y marítimas, sino porque se estableció un efectivo método de evaluación de la calidad de éstas y un sistema organizativo centralizado que permite actuar de manera uniforme sobre cada cuenca hidrográfica, con independencia de la coexistencia de las distintas competencias establecidas para cada tramo de la misma. Además, la Comisión ha ido completando y desarrollando el contenido de la DMA mediante disposiciones de rango legislativo ⁽²⁾ y de otro rango ⁽³⁾, de forma que la política de aguas de la UE tuviera un desarrollo de protección de nuestros ríos y mares.

1.2 No obstante, de forma incomprensible, algunos aspectos de gran importancia para la calidad de nuestras cuencas hidrográficas quedaron fuera de la DMA, como es el tema de las inundaciones. Las inundaciones son en sí mismas fenómenos completamente naturales cuyas consecuencias, no obstante, se agravan a veces en grado sumo por la acción humana. Hay que decir que muchos de sus efectos catastróficos podrían minimizarse con una política correcta del uso y de la protección de los cauces y riberas y, muy especialmente, exigiendo que en la construcción de infraestructuras hidráulicas se tenga en cuenta —realmente, y no solo de una manera formal— el impacto

ambiental, a fin de no alterar las dinámicas naturales y desvirtuar el objetivo del buen uso de los recursos hídricos.

1.3 Los riesgos de inundación se están viendo incrementados en el territorio de la UE fundamentalmente por dos factores: el primer factor sería la efectividad del cambio climático, con un posible aumento de la frecuencia de las lluvias torrenciales y el potencial aumento del nivel del mar, consecuencia del calentamiento de la atmósfera; y el segundo factor, el impacto de las actividades humanas, como las construcciones en cauces y obras hidráulicas de desviación y canalización de los ríos, o la construcción de puertos sin medidas de evaluación y de corrección de su impacto ambiental. También habría que incluir como factor humano la mayor desertización de nuestro continente, sometido a talas masivas de árboles, incendios y otras actividades contrarias a la naturaleza. En definitiva, los riesgos de inundación se incrementan como consecuencia del desarrollo insostenible. Puede decirse, por tanto, que la adopción de modelos sostenibles de desarrollo económico, social y medioambiental minimizan y reducen estos riesgos.

1.3.1 La inundación de terrenos que alberguen industrias, actividades agrícolas y ganaderas intensivas y también zonas edificadas supone la difusión de sustancias y productos cuyo uso, en condiciones normales, no representan un riesgo para la calidad de las aguas, pero que, como consecuencia de un episodio de inundación, se convierten en peligrosos contaminantes de la misma, con efectos potenciales sobre la salud de los ciudadanos y sobre los ecosistemas afectados.

⁽¹⁾ DO L 327 de 22.12.2000. p. 72.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las aguas subterráneas (COM(2003) 550 final) — DO C 112 del 30 de abril de 2004, pp. 40-43.

⁽³⁾ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas. COM(2000) 47 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre «Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos» COM(2000) 477 final; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino» COM(2002) 539 final.

1.4 El CESE recuerda que, entre 1998 y 2002, Europa sufrió más de cien inundaciones graves, entre ellas los catastróficos desbordamientos de los ríos Danubio y Elba de 2002. Desde 1998, las inundaciones han causado cerca de 700 muertes, el desplazamiento de aproximadamente medio millón de personas y al menos 25 000 millones de euros de pérdidas en bienes asegurados ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Fuente: COM(2004)472 final.

1.5 La Comisión, consciente de esta situación, presentó al Consejo de Medio Ambiente de julio del 2004 una propuesta de actuación para la protección contra las inundaciones a escala europea, tendente a la gestión de una acción concertada en materia de los riesgos de inundación, cuya finalidad sea mejorar la protección contra este tipo de catástrofes. Los Estados miembros deberán cooperar para elaborar mapas de riesgo y aplicar planes de gestión de riesgos de inundación en cada cuenca fluvial y en las zonas costeras, siendo la Comisión la que facilite la coordinación de la información entre todos los Estados, así como la promoción de las mejores prácticas a tal efecto.

1.6 Por último conviene añadir que, si bien se trata de una actuación en el marco de la política de aguas comunitaria, el problema afecta a otras políticas europeas, como son la agrícola, la medioambiental, la de protección civil, la de transporte, etc. Además, debajo de todas estas políticas hay un problema jurídico de gran envergadura relacionado con la gestión de las zonas inundables: la delimitación y definición del dominio público que debe protegerse con relación a las riberas de ríos y mares, de forma que no puedan ser objeto de modificaciones sustanciales exclusivamente por decisión política de las autoridades, cuando afectan a otras competencias en la gestión de las aguas y en la ordenación de los riesgos de inundación. De esta forma, el deslinde de las zonas protegidas facilitaría la actuación preventiva contra los efectos de las inundaciones.

2. Resumen del contenido de la propuesta

2.1 El contenido de la Comunicación se puede dividir en tres apartados:

- gestión de los riesgos de inundación,
- medidas actuales e iniciativas,
- programa de acción concertada de la UE.

2.2 Respecto a la propuesta de gestión de riesgos de inundación hay que señalar que tiene un objetivo: la reducción de la probabilidad e impacto de las inundaciones. Para ello, propone que se incluyan en los programas los siguientes elementos:

- prevención,
- protección,
- preparación,
- planes de emergencia,
- recuperación y aprovechamiento de la experiencia.

2.3 En cuanto a las medidas actuales e iniciativas contra los efectos de las inundaciones se proponen tres niveles de actuación.

2.3.1 A nivel europeo, las medidas van dirigidas a utilizar los medios y políticas ya existentes en el terreno de la prevención y minimización de las inundaciones. Desde la política de investigación, se trata de utilizar los proyectos de investigación

como FLOODsite, que contribuye a la mejora de los métodos integrados de análisis y gestión de los riesgos de inundación. En cuanto a la utilización de los Fondos Estructurales, especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pueden contribuir a mejorar la investigación y desarrollo tecnológico de las infraestructuras ⁽¹⁾. Así, el proyecto IRMA (actividades de Interreg en el Rin y el Mosa) ha servido como proyecto transfronterizo contra las inundaciones.

2.3.1.1 También a nivel europeo, se propone utilizar la PAC para establecer zonas de protección contra las inundaciones a través de la silvicultura y otras actividades agrícolas como sistema de protección del suelo. En el mismo sentido se pretende aplicar la política medioambiental, en el marco de la DMA, mediante la integración de la gestión de los riesgos de inundación en los planes integrados de cuenca. Además, el Fondo de Solidaridad, creado en el 2002 a raíz de las graves inundaciones en Europa central, se mantiene para situaciones de emergencia.

2.3.2 Respecto a la función de los Estados miembros, hay que destacar que se han tomado medidas contra los efectos de las inundaciones mediante directrices oficiales y judiciales, especialmente en los Estados que más las padecen. Se trata de planes y estrategias de protección contra este tipo de catástrofes, e incluso se han elaborado mapas de riesgo en las regiones con mayor frecuencia de inundaciones.

2.3.3 En tercer lugar, se establecen medidas para la cooperación internacional en los ríos transfronterizos, especialmente en Europa central, mediante la creación de organismos que se ocupan del planteamiento coordinado de la gestión de las cuencas hidrográficas.

2.4 El programa de acción concertada de la UE posee ciertas características que son esenciales para crear medidas de prevención y mitigación de las inundaciones. Las más destacables son la mejora de la coordinación entre las autoridades, a través del plan de cuencas hidrológicas y zonas costeras, y la elaboración de mapas de riesgo de inundaciones como forma de planificación, todo ello utilizando la información de las buenas prácticas.

2.4.1 Para llevar a cabo este plan es primordial la colaboración de los Estados miembros, la Comisión y otras partes interesadas, de forma que se hagan responsables de una buena actuación en el campo de la prevención de los riesgos de inundación, en los términos establecidos.

⁽¹⁾ Un ejemplo interesante es el que presentó a la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del CESE Sándor Tóth, representante del Departamento de Medio Ambiente y Gestión de Aguas de Hungría, en relación con el programa de gestión de inundaciones y desarrollo regional a largo plazo en el valle del Tisza.

2.4.2 Los costes esperados de esta acción concertada son difíciles de cuantificar. En todo caso, los beneficios que reporta a los ciudadanos europeos, a sus bienes, a las personas y al territorio la minimización de los efectos de las inundaciones superan cualitativamente los costes, cualesquiera que sean éstos.

2.5 La propuesta de la Comisión incluye un anexo que es de gran importancia para la elaboración y aplicación de los planes de gestión de los riesgos de inundación y de los mapas de riesgo, pues su objetivo es permitir una cierta armonización de todos ellos sobre la base de los objetivos fijados.

3. Consideraciones generales

3.1 El CESE considera positivo el contenido de la Comunicación presentada por la Comisión con el fin de mejorar y armonizar los sistemas de prevención establecidos en muchos de los Estados miembros para paliar los efectos de las inundaciones. No obstante, el Comité considera que habría que realizar, en primer lugar, un diagnóstico más profundo del problema, para poder decidir las medidas adecuadas, especialmente las dirigidas a conseguir las acciones de prevención más eficaces, lo que evitaría muchos de los daños que ocasionan las inundaciones. En segundo lugar, habría que definir algunos conceptos básicos que no se recogen en la propuesta, para poder confluir así, de la manera más armonizada posible, en las medidas que se propongan en los planes de gestión y mapas de riesgos.

3.2 Las inundaciones son fenómenos naturales asociados al normal funcionamiento de los sistemas fluviales y costeros, entendiendo bajo este concepto el hecho de que la escala de tiempo geológico es muy superior a la escala que habitualmente se emplea en la gestión, por ejemplo la de la planificación económica, urbanística, etc. Así, el período de «retorno» significa que:

- cuando llegue la avenida de los 100 o 500 años, el río ocupará la superficie que corresponda;
- esas avenidas se producirán con total seguridad;
- cualquiera de ellas puede producirse en cualquier momento.

De hecho, en la planificación hidrológica se incluyen básicamente conceptos de este tipo:

- álveo, o cauce natural de una corriente continua o discontinua, es el terreno que queda cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias;
- zonas inundables son las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas, cuyo periodo estadístico de retorno puede ser de 100 o 500 años. Estas zonas no intervienen en el carácter de los terrenos (público o privado) y la autoridad competente puede establecer limitaciones en el uso para garantizar la seguridad de personas y bienes;
- las características habituales de las áreas inundables, en general, incluyen humedales, llanuras forestales inundables y otras llanuras de inundación, conos de deyección de torrentes en las áreas de montaña, marjales, albuferas y numerosos elementos (muchos de ellos asociados a ecosistemas de gran valor ecológico) que señalan los límites de crecida que alcanzan estos fenómenos, que, como ya se ha dicho, son acontecimientos consistenciales con el régimen fluvial y la dinámica costera.

3.3 La gravedad de las inundaciones está relacionada con la ocupación y el uso de los terrenos inundables por los seres humanos para actividades que intervienen en el normal funcionamiento de estos sistemas hídricos, alterando de forma sustancial las condiciones del entorno fluvial y costero. Se incrementa de esta manera el riesgo de un funcionamiento anormal y extremadamente dañino para los seres humanos y para los bienes. El CESE entiende que deberían contemplarse como causas que incrementan la gravedad e importancia de las inundaciones las siguientes:

- una inadecuada planificación del uso del suelo a lo largo de, a veces, amplios periodos de tiempo, fruto del desconocimiento o de falta de atención al conocimiento científico y técnico (hoy inaceptable),
- una gestión del riesgo de inundaciones basada en supuestos ajenos a ese conocimiento (corrección de cauces, canalización de avenidas, construcción de embalses y presas, separación de áreas de protección por medio de diques próximos al curso de un río), medidas que en muchas ocasiones han resultado insuficientes o bien, a veces, contraproducentes desde un punto de vista global, sobre todo en el curso inferior de los ríos.

3.4 La tendencia hacia un incremento del riesgo de inundaciones como consecuencia de la evolución de los factores naturales, en especial como consecuencia del cambio climático, requiere un importante esfuerzo investigador en este campo con el fin de determinar la forma en que las transformaciones pueden afectar a la dinámica fluvial y costera y, con ello, a las zonas inundables y a los periodos de retorno, entre otras variables.

3.5 La tendencia a un incremento del riesgo como consecuencia de factores humanos (el uso de estos terrenos y el número de personas establecidas en ellos) puede y debe corregirse por medio de la inclusión de políticas activas de planificación dirigidas a conseguir un uso **sostenible** de las áreas inundables y la minimización de los riesgos.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE está de acuerdo en que el objeto de la gestión de los riesgos es reducir la probabilidad y el impacto de las inundaciones por medio, habitualmente, de un proceso que integre los objetivos de prevención, protección, información, etc., tal y como lo señala la Comisión. No obstante, es conveniente establecer una clasificación de las actuaciones y medidas que pueden tomarse y de los criterios para realizar la elección adecuada en cada caso. De forma orientativa se puede hablar de medidas preventivas, tales como:

- actuaciones de protección natural contra las inundaciones, como, por ejemplo, la mejora o el restablecimiento de la percolación natural mediante reducción de la concentración del subsuelo o saneamiento de zonas forestales de montaña; la recuperación de (antiguas) áreas de protección natural contra las inundaciones; el frenado de la velocidad de caudales y velocidad de propagación de las crecidas reconstituyendo las rectificaciones de los cursos de agua; la mejora de la percolación de las precipitaciones en zonas de asentamiento humano;

- actuaciones que modifican la susceptibilidad de la zona inundable frente a los daños potenciales (sistemas de previsión y alerta, ordenación y restricción de usos de zonas inundables, etc.);
 - actuaciones sobre la avenida (medidas hidrológicas o hidráulicas). Pueden ser estructurales (embalses de laminación, encauzamiento, diques, etc.) o no estructurales (restricciones del uso urbanístico, programas de aseguramiento y garantía de bienes, etc.).
- 4.2 El CESE propone a la Comisión que en los planes de gestión se incluyan, como principios y como medidas no estructurales para su elaboración, los siguientes:

- la adecuación al funcionamiento natural de los sistemas hídricos fluviales y costeros, fomentando la recuperación de los espacios y elementos naturales de autorregulación de la cuenca (reforestación de áreas de montaña afectadas, protección de los humedales y ecosistemas asociados, líneas de control de la erosión y sedimentación de los cauces, programas de sustitución de usos y recuperación de los terrenos de alto riesgo, etc.);
- el principio de alcanzar un desarrollo sostenible de las áreas inundables, por medio de:
 - i. la estimación del potencial económico explotable de los usos de las mismas compatible con el régimen natural de inundaciones;
 - ii. la planificación de la transición hacia esos modelos en los distintos ámbitos de la planificación, en particular urbanística.

Es en este marco en el que debe entenderse el principio del «Planteamiento estratégico a largo plazo». No se trata solo de incluir la evolución prevista, tal y como se indica en la Comunicación de la Comisión, sino fundamentalmente de corregirla, en aquellos casos en que sea razonable pensar que se mantenga o incremente el riesgo actual.

4.3 Para elegir las medidas adecuadas de mejora de la protección contra las inundaciones convendría elaborar directrices y criterios adecuados:

- la mejora de la protección contra las inundaciones no ha de significar un empeoramiento de la situación hidráulica en otro lugar (por ejemplo: un aumento del caudal de desagüe, del nivel del agua o una aceleración de las crecidas en el curso inferior de un río);
- en la medida de lo posible y en el sentido de un desarrollo sostenible, frente a la construcción de instalaciones de protección técnica se debe dar preferencia a medidas de saneamiento de las cuencas hidrográficas y actuaciones naturales que permitan reforzar el mantenimiento en superficie de la inundación con el menor daño posible (estancamiento en lugar de inundación);
- de ser posible, se debe dar preferencia a actuaciones que permitan pronosticar efectos positivos de sinergia con otros objetivos de desarrollo sostenible (por ejemplo: objetivos de

la Directiva Marco del Agua en relación con la calidad de las aguas y las aguas subterráneas, objetivos de la directivas europeas de protección de la naturaleza.

4.4 Las experiencias de gestión de riesgos de inundación que se han realizado en diversas partes del mundo, particularmente desde los años setenta, han puesto de manifiesto que las principales dificultades para la aplicación de las medidas preventivas no son técnicas y no se resuelven sólo con mapas de riesgo o de peligrosidad. En EE UU, por ejemplo, el Army Corps of Engineers tiene cartografiados más de 20 000 mapas de riesgo, pero muy pocas autoridades los tienen en cuenta y, cuando lo hacen, se deciden por un tipo de actuaciones estructurales (encauzamientos, presas y diques, etc.) que con frecuencia no han sido capaces de controlar adecuadamente las inundaciones y son responsables de muchos daños evitables que se han producido finalmente al haber generado entre las autoridades y la población una falsa sensación de seguridad.

4.5 Es conveniente destacar que en la UE las actuaciones concebidas –fundamentalmente la construcción de infraestructuras de contención o canalización, de utilidad limitada– son precisamente las financiadas por los Fondos Estructurales (FEDER y Fondo de Cohesión). Las medidas de carácter preventivo, estructurales o no, están en general menos dotadas de recursos. Por tanto, el CESE considera que habría que evaluar la necesidad de establecer una línea de financiación específica para este programa de acción o, en su defecto, elaborar unas orientaciones para incluir las actuaciones en otros programas financiados por la Comisión.

4.6 En todo caso estas medidas estructurales no son suficientes para prevenir las inundaciones o proteger las zonas inundables. Sólo tienen sentido dentro de una perspectiva más amplia en la que la planificación urbanística, la planificación de las líneas de transporte (carreteras, ferrocarriles, etc.), el mantenimiento de los canales de desagüe y evacuación y la protección de las zonas y ecosistemas que regulan la escorrentía natural sean también tenidos en cuenta. En este sentido, sería conveniente desarrollar en el futuro con un mayor nivel de concreción las directrices que figuran en el anexo de la Comunicación, introduciendo, entre otros elementos, principios metodológicos o buenas prácticas para la elaboración de estos planes.

4.7 La incorporación de los planes de gestión de inundación en los planes de gestión de la Directiva Marco del Agua es fundamental para garantizar que exista la planificación necesaria para actuar en toda la extensión de la cuenca hidrográfica, compatibilizando las medidas y actuaciones eficaces en los distintos ámbitos (local, estatal, transnacional, ...) y la necesaria coordinación de todas las autoridades competentes involucradas. No obstante, es necesario establecer criterios y formulaciones para conseguir una adecuada integración de estos dos marcos de planificación compatibles pero diferentes, a través de una directiva que la facilite. Estos elementos serían un capítulo más a desarrollar en la propuesta de ampliación de las directrices anexas.

4.8 La integración de la gestión de inundación en el marco de la DMA se fundamenta en:

- una definición de «inundación» como suceso normalizado en el régimen fluvial y en la dinámica costera que puede incidir en la calidad del agua y en los ecosistemas de forma excepcional y periódica;
- una definición de «zona inundable» relacionada íntimamente con el ámbito territorial de actuación de la DMA (usos del suelo, contaminación potencial, ecosistemas asociados a la calidad del agua ...);
- una definición del riesgo de inundación que está relacionada con los riesgos y daños a las masas de agua objeto de la DMA;
- una gestión específica de riesgos que afecta a la gestión del agua tal y como se contiene en la DMA (usos del agua en la cuenca, recuperación de costes, planes de medidas, establecimiento de zonas protegidas).

4.9 Los elementos más significativos de la gestión del riesgo de inundación que están relacionados con la planificación derivada de la DMA son:

1) Definición y gestión de riesgo:

- riesgos hidrológicos, calidad del agua y ecosistemas,
- riesgos geológicos asociados, deslizamientos de laderas, aludes,
- gestión y restauración del dominio público hidráulico y marítimo,
- criterios ecológicos para la gestión de inundaciones,
- criterios urbanísticos.

2) Alertas y emergencias:

- zonificación territorial,
- sistemas de información hidrológica y sistema de prevención de emergencias,
- protección civil,
- marco normativo de regulación en cada Estado miembro de los aspectos anteriores,
- educación ciudadana,
- coordinación entre las autoridades competentes.

3) Otros aspectos:

- investigación y coordinación multidisciplinar,
- cobertura de riesgos mediante seguros,
- seguridad en la construcción de infraestructura.

5. Conclusiones

5.1 El CESE considera que cualquier actuación sobre la prevención, protección y mitigación de las inundaciones tiene que integrarse con la metodología e instrumentos creados por la DMA, en especial en el plan de cuenca, que permite regular todas las materias referidas a la gestión de las aguas continentales y de las zonas costeras adscritas a dichas cuencas. Para ello, el Comité considera como instrumento necesario la incorporación, tanto del contenido de esta Comunicación como de las observaciones aquí efectuadas, a una directiva comunitaria que facilite la adecuación de los planes de gestión de riesgos a las características de cada plan de cuenca, adaptándose de esta forma a las condiciones particulares de nuestros ríos y costas.

5.2 Para la efectividad de esta integración hay que:

- definir de forma precisa los conceptos básicos sobre los que hay que actuar, especialmente los que se mencionan en el punto 4.7 del Dictamen;
- hacer un diagnóstico profundo de cuál es la situación actual en cada una de las cuencas y zonas costeras europeas, especialmente en las zonas de alto riesgo a consecuencia del cambio climático y de las actuaciones humanas;
- insistir en las acciones preventivas contra los efectos dañinos de las inundaciones, desarrollando e incluyendo todas las medidas dirigidas a la población, a través de la educación e información necesaria.

5.3 Los planes de gestión de riesgo y mapas de riesgo, tal y como se recogen en los anexos de la Propuesta de Comunicación, tienen que ser ampliados mediante el establecimiento y clarificación de una clasificación de actuaciones y medidas, teniendo en cuenta las más prioritarias y adecuadas a la financiación obtenida, así como los criterios a emplear con el fin de minimizar los costes e incrementar los beneficios para la población y los bienes. El objetivo más importante consiste en adecuar el funcionamiento natural de los sistemas hidrológicos y costeros al desarrollo humano, en definitiva, conseguir un desarrollo sostenible integrado en las zonas inundables.

5.4 Por último, el CESE considera que los elementos más significativos de la gestión del riesgo de inundaciones, que están relacionados con la planificación derivada de la DMA, corresponden a la definición del riesgo, de las alertas y emergencias para cuando se produzcan esos fenómenos. Además no pueden perderse de vista otras actuaciones comunitarias dirigidas a la investigación y coordinación multidisciplinar, destinadas específicamente a paliar los daños de las inundaciones, así como la concreción en las coberturas por los seguros de los daños, que minimicen las pérdidas económicas de los afectados, y, sobre todo, la necesidad de vigilancia y control de la seguridad en las construcciones de las infraestructuras que afectan al sistema hidrológico y costero.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común»

(COM(2004) 489 final — 2004/0164 (CNS))

(2005/C 221/09)

El 29 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 37.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2005 (ponente: Sr. KIENLE).

En su 414º Pleno celebrado los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

El 1 de enero de 2005 comenzó la aplicación de una profunda reforma de la política agrícola. El núcleo de dicha reforma es la ayuda única por explotación disociada de la producción y una mayor concentración en la ayuda al desarrollo rural. El fundamento financiero de la Política Agrícola Común está constituido por las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2002, con arreglo a las cuales se establece un límite máximo para los gastos agrícolas del primer pilar que no puede sobrepasar para la UE-25 en 2013 el nivel de ayuda efectiva alcanzado en 2006. En las perspectivas financieras de la UE para el período 2007–2013, que regulan la financiación total de la UE, se aceptaron dichas conclusiones para el sector agrario. Por tanto, los gastos destinados a la Política Agrícola Común, incluida la ayuda al desarrollo rural (para la UE-27), ascenderán en 2007 a 57 180 millones de euros con un aumento anual del 1,1 % hasta 2013 (expresado en precios de 2004).

Sin embargo, el objeto de la propuesta objeto de examen sobre la financiación de la política agrícola común no es –como el título hace suponer– el origen y utilización de los créditos para la PAC. En la propuesta, por el contrario, se examinan los aspectos presupuestarios de la ayuda a la agricultura y a las zonas rurales.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

El objetivo de la propuesta de la Comisión Europea es sentar las bases presupuestarias de la Política Agrícola Común de la UE, con inclusión de la política de desarrollo rural, para el período 2007–2013. En un único acto jurídico se regulará la financiación de la política agrícola común. La propuesta debe examinarse en relación con la Propuesta de Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural. La Comisión se propone al respecto una simplificación y una mayor eficacia. Tales objetivos se alcanzarán con un sistema más estricto de seguimiento, evaluación e información.

2.1 Estructura del fondo de financiación

2.1.1 Hasta la fecha: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) que hasta la fecha ha servido para financiar la política

agrícola común está dividido en la sección Garantía y en la sección Orientación. Con cargo al FEOGA-Garantía se financian las organizaciones comunes de los mercados (pagos directos, restituciones a la exportación, compras de intervención), determinados gastos en los ámbitos veterinario y fitosanitario, así como medidas de información y evaluación de la Política Agrícola Común. Además, el FEOGA-Garantía financia en todo el territorio determinadas medidas para las zonas rurales (medidas agroambientales, ayudas compensatorias para zonas desfavorecidas, reforestación, jubilación anticipada) y medidas de inversión en las regiones no incluidas en el objetivo nº 1.

El FEOGA-Orientación financia los demás gastos de inversión en el desarrollo rural que no son asumidos por el FEOGA-Garantía, es decir, las medidas para las regiones del objetivo nº 1 y la iniciativa Leader+.

2.1.2 Características de los futuros fondos para la Política Agrícola Común

La estructura de los nuevos fondos será similar a la del FEOGA. La gestión de los fondos estará en manos de un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión (artículo 41, Comité de los fondos). Todas las medidas que se financien con cargo a los nuevos fondos estarán sujetas al procedimiento de liquidación de cuentas. Hasta ahora sólo era así en el caso de las medidas del FEOGA-Garantía. La revisión de las medidas financiadas con cargo al FEOGA-Orientación se hacía hasta la fecha en el marco de los programas de apoyo plurianuales (de conformidad con el Reglamento de los Fondos Estructurales 1260/1999).

2.1.3 El nuevo Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)

El FEAGA es similar al actual FEOGA-Garantía y, como ocurre hasta la fecha, se utilizará para financiar medidas de intervención, restitución a la exportación, pagos directos, información y promoción de la comercialización de productos agrarios. Las actuales medidas de apoyo al desarrollo rural dejarán de financiarse con cargo al FEAGA. Pasarán a financiarse con cargo al FEADER.

2.1.4 El nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

En el futuro, todas las medidas de desarrollo rural se financiarán con cargo a este nuevo Fondo, con lo que se simplificará la financiación del segundo pilar. El Fondo englobará los recursos procedentes del FEOGA-Orientación y los recursos destinados al desarrollo rural del FEOGA-Garantía. Según las estimaciones de la Comisión Europea, con los recursos de modulación del primer pilar, que se obtendrán del porcentaje de reducción de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (CE) 1782/2003, en 2013 los recursos presupuestarios destinados al desarrollo rural ascenderán en su conjunto a 14 200 millones de euros (UE-27, sobre la base de los precios de 2004).

2.2 Ejecución de los pagos y control

2.2.1 Organismos pagadores

De conformidad con la propuesta de la Comisión, la tramitación de los pagos seguirá estando a cargo de los organismos pagadores competentes establecidos por los Estados miembros. Estos organismos pagadores serán oficinas autorizadas u organismos de los Estados miembros que tendrán como tareas comprobar que las solicitudes cumplen los requisitos, registrar los pagos realizados y presentar la documentación correspondiente a la Comisión.

2.2.2 Sistema de pago y créditos de compromiso

Los pagos con cargo al FEAGA se efectuarán mensualmente y los pagos con cargo al FEADER tendrán un carácter trimestral. Con arreglo a la propuesta, los créditos de compromiso del FEADER se asignarán separadamente en función de los programas y sobre una base plurianual, divididos en tramos anuales. Se aplicará la norma «N+2», así como la liberación automática de los créditos de compromiso tras este período. La norma «N+2» significa que los créditos consignados en el marco de un programa deben gastarse antes de que termine el segundo año siguiente al de su inscripción («N» = año de la consignación).

2.2.3 Transmisión de información a la Comisión

Los Estados miembros deberán presentar a la Comisión declaraciones de gastos y, tras la conclusión del ejercicio presupuestario, las cuentas anuales, así como un certificado relativo a la integralidad, exactitud y veracidad de las cuentas presentadas. Una novedad adicional es la declaración de fiabilidad del director del organismo pagador. Por lo que se refiere a los gastos del FEADER, el organismo pagador deberá llevar además, de conformidad con la propuesta de la Comisión, cuentas anuales separadas por cada programa.

2.2.4 Liquidación de cuentas, liquidación de conformidad e informe financiero

De acuerdo con la propuesta, la Comisión concederá la aprobación de la liquidación de cuentas de los organismos pagadores antes del 30 de abril. La decisión sobre la liquidación de cuentas se tomará teniendo en cuenta la integralidad, exactitud y veracidad de las cuentas presentadas. De manera análoga al procedimiento aplicado en la actualidad, la Comisión exami-

nará qué importes deben excluirse de la financiación comunitaria (liquidación de conformidad). Una novedad es la prolongación de los plazos de corrección financiera de 24 a 36 meses. Cada año, antes del 1 de septiembre (en la actualidad, antes del 1 de julio), la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe financiero sobre la administración de los fondos.

3. Observaciones generales

3.1 La ayuda debe ser aceptable y comprensible para la sociedad

El CESE es consciente de que los recursos financieros destinados a la PAC representan una parte importante –aunque en relativo decrecimiento temporal– del presupuesto general de las Comunidades Europeas. Con tanta mayor razón considera el CESE indispensable que la ayuda a la agricultura y a las zonas rurales sea aceptable y comprensible para la sociedad. El CESE estima que al respecto han de cumplirse dos condiciones:

- Los pagos deben llegar a los beneficiarios finales con la menor reducción posible.
- El abuso debe prevenirse con un control eficaz.

3.2 Enfoques innovadores para simplificar la gestión

El CESE considera que en la propuesta objeto de examen existen diversos enfoques muy innovadores con vistas a una mejor gestión y simplificación presupuestaria. A juicio del CESE, la aplicación a través de la creación de dos fondos con una clara separación de contenidos es acertada y razonable. Con el reglamento se registrarán claros progresos en materia de simplificación. En un único fundamento jurídico se regulará la financiación de la Política Agrícola Común. Se creará un sistema de control en lugar de los dos sistemas de control actuales. Se simplifican los distintos sistemas de gestión financiera para medidas de desarrollo rural. Seguirá existiendo, no obstante, un segundo sistema de gestión financiera para medidas del FEAGA. En cambio, la propuesta de Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural reduce los cinco sistemas de programación a un único sistema de programación y restringe el número de programas. El CESE suscribe estas simplificaciones, que son especialmente perceptibles para la administración de Bruselas.

3.3 La simplificación deberá tener efectos perceptibles en los beneficiarios

El CESE, no obstante, estima necesario que la simplificación sea perceptible en todos los niveles. Debe ser provechosa tanto para la UE como para los Estados miembros y los beneficiarios finales. El CESE considera especialmente importante que la simplificación de los trámites burocráticos llegue hasta el final de la cadena administrativa: los agricultores. La situación actual de los agricultores europeos está marcada por altas dosis de burocracia, acompañada por frecuentes retrasos en el pago de las ayudas. Un ejemplo extremo de ello era, por ejemplo, SAPARD (Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural en los países candidatos), algo también recientemente criticado por el Tribunal de Cuentas Europeo. Pero es muy bajo el riesgo de que sumas indebidamente pagadas a agricultores no se puedan recuperar. Por ello y con vistas a los beneficiarios finales, el CESE considera indispensable una ayuda rápida y lo menos complicada posible.

3.4 Las cargas administrativas pueden reducirse

El objetivo de simplificación se alcanza en grado suficiente para la Comisión, pero no para los Estados miembros. Existen partes del Reglamento que son incluso contradictorias con el objetivo de simplificación y suponen un aumento de las cargas administrativas. El CESE lamenta que los organismos pagadores tengan que seguir administrando dos sistemas de gestión financiera debido a la existencia de diferentes sistemas de pago y créditos de compromiso. Por ello, es indispensable poner cuidado en la «racionalización» de ambos sistemas, con el fin de que las cargas sean lo más bajas posible. En este sentido, otras adaptaciones son necesarias, especialmente en el Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural. La preparación de documentación adicional supone un gasto suplementario para los Estados miembros.

3.5 Exigencias mayores para los Estados miembros

La propuesta que la Comisión ha presentado implica una mayor corresponsabilidad financiera para los Estados miembros, ya que se prolonga el período de imputación y se endurecen las disposiciones relativas al cumplimiento de los plazos de pago y a la recuperación de importes indebidamente pagados por parte de la Comisión. El CESE acoge en principio favorablemente que las normas relativas a la recuperación de importes indebidamente pagados hagan recaer la responsabilidad por las sumas no sólo en la UE, sino también en los Estados miembros. En aras de una utilización más eficaz y transparente de los créditos, los fondos indebidamente pagados han de poder recobrase, incluso tras un largo período de tiempo. Consciente de las críticas de muchos Estados miembros frente al aumento de la corresponsabilidad, el CESE cuidará muy atentamente de que dichos Estados miembros no pierdan el interés por los programas en detrimento de los beneficiarios finales. El objetivo con los plazos más estrictos que se imponen a los pagos es también una mayor disciplina de los Estados miembros. El CESE se congratula de que se ponga límites a los plazos de pago, pero considera excesivo que los plazos sean tan cortos y, por ello, pide a la Comisión que reconsidere nuevamente los plazos previstos.

3.6 Las «ayudas indirectas» deben tener carácter excepcional

El CESE considera que la ampliación de la asistencia técnica absorberá recursos destinados a los fines propios de los fondos: el fomento de la agricultura y del desarrollo rural. Este tipo de «ayudas indirectas», es decir, la asistencia a los organismos y estructuras responsables de gestionar las ayudas propiamente dichas, no debería aumentar en exceso, sino que debería limitarse a lo estrictamente necesario. En este contexto, el CESE critica en particular que la Comunidad apoye la instalación o el desarrollo de estructuras de gestión y de control por parte de un Estado miembro. Ésta es sin duda alguna una obligación de los Estados miembros. El CESE propone que tal ampliación de la asistencia técnica sólo tenga lugar en pocos casos excepcionales y su duración sea limitada. El CESE pide en tal caso una información por parte de la Comisión, al objeto de poder mantener un seguimiento estricto de tal tipo de ayudas.

4. Observaciones particulares

4.1 Denominación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

El nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) tiene en la versión alemana del Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural una denominación diferente. El CESE pide que se evite tal divergencia y se uniformice la denominación del fondo en los textos reglamentarios.

4.2 Cargas administrativas

4.2.1 Extensión del procedimiento de certificación (artículo 7)

La extensión del procedimiento de certificación a los sistemas de seguimiento (artículo 7) dará lugar a cargas administrativas adicionales. Hasta ahora el organismo de certificación comprobaba la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales presentadas a la Comisión. De ahora en adelante, el organismo de certificación será «responsable de la certificación de los sistemas de gestión, seguimiento y control establecidos por los organismos pagadores autorizados y de las cuentas anuales de estos últimos». El CESE pide una aclaración con respecto a la necesidad de una certificación de estas características. El objetivo debería ser concentrar de modo uniforme el trabajo de los organismos de certificación en la validación de los pagos efectuados por los organismos pagadores.

4.2.2 Estructura de las cuentas anuales (artículo 8)

Deberán presentarse cuentas anuales de los pagos del nuevo FEADER, aunque el sistema de financiación (créditos comprometidos, prefinanciaciones, pagos intermedios, pagos del saldo) esté organizado en función del tiempo de duración total del programa. El CESE teme que los organismos pagadores tengan que registrar sus gastos tanto en las cuentas anuales como en la liquidación general de un programa, lo que implicará un aumento de las cargas. Los balances anuales deberán aceptarse caso por caso.

Los organismos pagadores deberán presentar además cuentas anuales separadas con los gastos de cada uno de los programas del FEADER. También los organismos de certificación, que hasta ahora habían presentado informes en el marco de las cuentas anuales, deberán elaborar varios informes anuales separados. El CESE lamenta que la Comisión no haya logrado una simplificación mayor, aunque considera que las cargas administrativas son justificables.

4.2.3 Documentación adicional (artículo 8)

Además de las cuentas anuales, el director del organismo pagador deberá presentar una declaración de fiabilidad. El CESE no la considera necesaria. Ya existe un sistema de control instalado en la estructura del organismo pagador y del organismo certificador. A juicio del CESE, bastaría también con que el director del organismo pagador diera fe de la exactitud de los datos.

4.3 Financiación

4.3.1 Ampliación de la financiación de la asistencia técnica (artículo 5)

La financiación de la asistencia técnica se ampliará al análisis, gestión, seguimiento y aplicación de la Política Agrícola Común, así como a la instalación de los sistemas de control y de asistencia técnica y administrativa. Una novedad la constituye también la financiación de agencias ejecutivas de conformidad con el Reglamento (CE) nº 58/2003 y la financiación de medidas de divulgación y motivación, así como medidas de fomento de la cooperación e intercambio de experiencias en la Comunidad, efectuadas en el ámbito del desarrollo rural (incluida la interconexión en red de los participantes). Ello deberá llevarse a cabo en el marco de la administración central de fondos. El CESE valora de forma sumamente crítica que se apoye con fondos comunitarios a la administración de un Estado miembro.

En cambio, es razonable que el apoyo a la interconexión en red sea competencia de la Comisión.

4.3.2 Recuperación de importes indebidamente pagados (artículos 32, 33 y 35)

Se establecen normas más rígidas sobre la participación de los Estados miembros en las repercusiones financieras en caso de no recuperación de importes indebidamente pagados. De conformidad con la propuesta, la Comisión puede imputar al Estado miembro los importes indebidamente pagados que deben recuperarse si éste no ha incoado todos los procedimientos administrativos o judiciales para proceder a su recuperación (para los pagos con cargo al FEAGA: en el año siguiente al primer acto de comprobación administrativa o judicial de la irregularidad). Esto no es actualmente posible. Si no se logran recuperar los importes indebidamente pagados en el plazo de cuatro años (cuando la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el plazo será de seis años), el Estado miembro tendrá que asumir el 50 % de las repercusiones financieras. Actualmente, es sólo la Comunidad la que soporta las consecuencias financieras. El CESE se congratula en líneas generales de que no sólo la Comisión, sino también los Estados miembros asuman la responsabilidad de los pagos. Así se podría lograr que los Estados miembros organicen con mayor cuidado sus estructuras de ayuda y el correspondiente control de ésta. No obstante, un aumento de la corresponsabilidad financiera no ha de tener por efecto que los Estados miembros pierdan el interés por los programas. Dado que la duración de los procedimientos puede exceder de los cuatro o, en su caso, seis años, el CESE propone que se reconsideren los plazos y porcentajes de participación de los Estados miembros.

4.3.3 Limitación de la prefinanciación al 7 % (artículo 25)

De conformidad con el artículo 25, la prefinanciación que la Comisión paga, previa autorización, al organismo pagador designado por el Estado miembro estará limitada al 7 % de la participación del FEADER. El CESE considera aceptable este límite, puesto que estas limitaciones ya existen y no hay por qué temer que se conviertan en un inconveniente para la liquidez de la oficina pagadora.

4.4 Cumplimiento de los plazos de pago (artículo 16)

En el artículo 16 se prevé un límite temporal definitivo para los retrasos en los pagos por parte de los Estados miembros al 15 de octubre del ejercicio presupuestario correspondiente. En cierta medida, no es posible evitar pagos a posteriori (por ejemplo, en caso de sentencias judiciales). En particular, la adaptación al nuevo sistema de ayuda por explotación (disociada) requiere que las administraciones dispongan de mayor margen de acción temporal. Por ello, el CESE considera poco oportuno el plazo del 15 de octubre.

4.5 Plazo de denegación de la financiación (artículo 31)

Con arreglo al artículo 31 (liquidación de conformidad), la Comisión puede denegar la financiación bajo determinadas circunstancias (cuando no se ha efectuado con arreglo al procedimiento comunitario; esfuerzos para llegar a un acuerdo con el Estado miembro). Esto no es aplicable a los gastos efectuados con anterioridad a los treinta y seis meses que hayan precedido a la comunicación escrita de la Comisión de los resultados de las comprobaciones al Estado miembro correspondiente. En la actualidad, este «plazo de prescripción» es de veinticuatro meses. Por consiguiente, la modificación amplía las posibilidades de la Comisión de evitar pagos no conformes con la legislación comunitaria. El CESE, no obstante, estima oportuna cierta premura de tiempo para proceder a la comprobación de tal conformidad, como es el caso de la normativa actual. Una intervención precoz de la UE sirve también a los fines de prevención y es un modo de disciplinar a los Estados miembros.

4.6 Reducción de los pagos por parte de la Comisión (artículo 17)

En el artículo 17, la Comisión se concede a sí misma la opción de reducir o suspender los pagos mensuales a los Estados miembros. Además de la posibilidad de que la Comisión, en el marco de la liquidación de cuentas, reclame o no abone determinados pagos, en adelante tendrá la posibilidad de reducir inmediatamente las subvenciones en caso de utilización abusiva manifiesta de los recursos comunitarios. En la actualidad ya se aplica un procedimiento semejante. A juicio del CESE, cabe apoyar el correspondiente fundamento jurídico.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 2759/75, el Reglamento (CEE) n° 2771/75, el Reglamento (CEE) n° 2777/75, el Reglamento (CEE) n° 1254/1999, el Reglamento (CEE) n° 1255/1999 y el Reglamento (CEE) n° 2529/2001 en lo relativo a las medidas excepcionales de apoyo al mercado»

COM(2004) 712 final — 2004/0254 (CNS)

(2005/C 221/10)

El 3 de diciembre de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada,

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2005 (ponente: Sr. Leif E. NIELSEN).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 El brote de enfermedades infecciosas tan graves como la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), la fiebre aftosa, la peste porcina clásica (PPC) y la enfermedad de Newcastle ha producido repetidas crisis en los mercados de productos animales en la UE. Cuando aparecen tales epizootias se adoptan sobre todo medidas como el sacrificio de animales y las restricciones de los intercambios a fin de evitar la propagación de la enfermedad. Como norma general, los costes de la erradicación de estas epizootias corren a cargo del Fondo veterinario, al que los Estados miembros aportan un 50 %.

1.2 Además, a resultas sobre todo de la prohibición de venta y de la creación de áreas restringidas, la situación del mercado para estos productos se agrava. Por esta razón, las organizaciones de mercado de la carne de porcino, huevos, carne de aves de corral, carne de vacuno, leche y productos lácteos, y de carne de ovino y caprino prevén la posibilidad de medidas de apoyo al mercado en este tipo de situaciones. Un requisito esencial para la aplicación de estas medidas excepcionales es que los Estados miembros hayan previamente incorporado las medidas veterinarias necesarias para frenar las epizootias. Además, las medidas encaminadas a paliar la situación del mercado sólo se aplican en la medida y por el periodo en que el apoyo al mercado sea estrictamente necesario.

1.3 Las medidas excepcionales adoptadas por la Comisión con arreglo al procedimiento de comité de gestión se aplicaron en un principio con una financiación íntegramente comunitaria. Este fue el caso de la PPC a finales de los años ochenta y principios de los noventa. En 1992, la cofinanciación nacional se utilizó por primera vez en un brote de PPC. Dado que no quedaba claro cuál debía ser el porcentaje de participación, en 1994 la Comisión introdujo disposiciones que lo fijaban en un 70 % para la financiación de la Comunidad y para un número máximo de animales. Más tarde, en la lucha contra la EEB y la

fiebre aftosa se aplicó idéntico porcentaje a la carne de vacuno. Desde 2001, el porcentaje nacional de cofinanciación ha sido del 50 %, conforme a la exigencia formulada por el Tribunal de Cuentas de que existiera un paralelismo entre la cofinanciación de las medidas veterinarias y de las medidas de apoyo al mercado.

1.4 A resultas de una petición de Alemania, el Tribunal de Justicia (TJCE) estipuló en 2003 que la Comisión no tenía el derecho de establecer una cofinanciación nacional del 30 %; la sentencia se refería a un caso sobre la reglamentación relativa a la compra de carne de vacuno en relación con la EEB⁽¹⁾. Con arreglo a esta resolución, la Comisión no está facultada jurídicamente para continuar sus actuales prácticas, y por eso propone para el futuro una cofinanciación del 50 % mediante una modificación de las organizaciones de mercado de la carne de porcino, huevos, carne de aves de corral, carne de vacuno, leche y carne ovino y caprino, ya se trate de medidas referentes a intercambios intracomunitarios o a las exportaciones a terceros países.

2. Observaciones generales

2.1 Cabe lamentar que desde 1992 la Comisión y los Estados miembros no hayan respetado el hasta entonces principio general vigente de la financiación íntegramente a cargo de la Comunidad de las medidas del llamado «primer pilar» de la política agrícola común, entre las que se cuentan las medidas aplicadas en el marco de las organizaciones comunes de mercado. Entra dentro de la naturaleza de la cuestión que, al aprobar el Consejo la actual propuesta, puede no observar este principio que él mismo ha introducido. Sin embargo, conforme a la decisión del TJCE en la materia, la Comisión no puede apartarse de las decisiones del Consejo sin una autorización expresa, aun cuando actúe en colaboración con los Estados miembros en los comités de gestión respectivos.

⁽¹⁾ Sentencia del 30 de septiembre de 2003 en el asunto C-239/01, recopilación de las resoluciones 2003 I-10333.

2.2 En función del alcance y la duración de las epizootias, las diferentes medidas pueden comportar gastos considerables, que en su mayor parte deben financiarse con recursos públicos. La cuestión del reparto de los gastos entre la UE y los Estados miembros se halla estrechamente vinculada a la cuestión de la solidaridad financiera entre los Estados miembros. En el caso de cofinanciación nacional, algunos Estados miembros podrían presentar una mayor disponibilidad –o contar con más posibilidades– que otros para cubrir estos gastos. Ciertos Estados miembros podrían transferir los gastos de manera directa o indirecta a las empresas. Como quedó claro en la crisis de la EEB, esto puede falsear considerablemente la competencia.

2.3 La Comisión considera que los Estados miembros se comprometerán en mayor medida en la lucha y prevención de las enfermedades animales cuando participen en la cofinanciación. Aunque el Comité Económico y Social Europeo puede comprender este argumento, no excluye que esta exigencia retarde o dificulte la adopción de decisiones, lo que contrarrestaría la eficacia de la lucha.

2.4 Asimismo, el CESE comprende los argumentos de la Comisión, en cuanto a que la propuesta equivale a una continuación de la práctica existente desde 1992 y garantiza un paralelismo entre las medidas relativas al Fondo veterinario y las referentes a la organización de mercados.

2.5 No obstante, el Comité estima que los costes de las medidas excepcionales relativas a las organizaciones de mercados que originariamente fija el Consejo, deben conside-

rarse en el marco general de la responsabilidad común y la solidaridad financiera. En opinión del CESE, la quiebra de este principio llevaría aparejado el riesgo de que en los Estados miembros existieran procedimientos divergentes en la lucha contra las epizootias; a pesar de controles efectivos y de métodos de prevención de epidemias, las epizootias pueden brotar en cualquier momento y de manera inesperada. En efecto, las repercusiones en el mercado afectan también a los demás Estados miembros. Además, la cofinanciación nacional en este ámbito presenta el riesgo de una erosión en otros ámbitos, y por ello de una mayor renacionalización de la política agrícola común.

2.6 Si, a pesar de estas razones, la propuesta de la Comisión encontrara respaldo, sería administrativamente enojoso y técnicamente injustificable que la contribución financiera prevista en esta propuesta de Reglamento se tratara con arreglo a las disposiciones del acuerdo sobre ayudas estatales. Por consiguiente, la propuesta de la Comisión de una dispensa del procedimiento de notificación debería haber tenido validez ya desde el principio.

3. Conclusión

3.1 El CESE se pronuncia a favor de que se aplique el principio de la plena solidaridad comunitaria para las medidas excepcionales en el marco de las organizaciones de mercados, y, en consecuencia, rechaza la propuesta de la Comisión consistente en una cofinanciación del 50 % a cargo de los Estados miembros.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Pekín +10: Evaluación de los progresos logrados en el campo de la igualdad entre los géneros en Europa y en los países en desarrollo»

(2005/C 221/11)

El 16 de diciembre de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema: «Pekín +10: Evaluación de los progresos logrados en el campo de la igualdad entre los géneros en Europa y en los países en desarrollo».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de enero de 2005 (ponente: Sra. FLORIO).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Del 28 de febrero al 11 de marzo de 2005, la 49ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas se dedicará a la evaluación de la aplicación de la Plataforma de Acción y de la Declaración de Beijing, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995), y de los Documentos finales aprobados durante la 23ª Sesión Especial de la Asamblea General «Mujeres 2000: Igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI» (Nueva York, 2000), en la que se llevó a cabo un primer seguimiento de los avances logrados y de los obstáculos existentes en la senda hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

1.2 En dicha ocasión, la Asamblea General aprobó una resolución sobre «Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing», así como una Declaración Política en la que los Estados miembros se comprometieron a reunirse, diez años después de la aprobación de la Plataforma de Acción, para evaluar el progreso alcanzado y examinar nuevas iniciativas.

1.3 Tal como se prevé en el programa de trabajo plurianual de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, los trabajos de la 49ª Sesión se centrarán en los progresos realizados en las doce áreas concretas de la Plataforma de Acción y en la determinación de los retos actuales y las estrategias de futuro para fomentar el desarrollo y la capacitación de las mujeres y las niñas. Para favorecer el diálogo en esta ocasión, la reunión estará abierta a una amplia participación de las delegaciones de los Estados miembros, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

1.4 El compromiso de Naciones Unidas ha sido fundamental para dar una dimensión internacional al problema de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres: en 1975 se convoca la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en la

que se proclama el inicio de la Década de la Mujer (**Ciudad de México**); en la Segunda Conferencia (de mitad de decenio — **Copenhague, 1980**), los gobiernos comienzan a firmar (57) la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, 1979), que constituye una de las piedras angulares del difícil camino hacia la igualdad entre hombres y mujeres; en la Tercera Conferencia (**Nairobi, 1985**) se aprueba el plan de acción «Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer», mediante el que gobiernos y organizaciones internacionales proclaman el objetivo de la paridad.

1.5 Otro paso adicional en el proceso de reconocimiento de la especificidad femenina y del papel de las mujeres viene dado con la **Resolución 1325** de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad (mediante la que se reconoce que la repercusión de la guerra en las mujeres es diferente y se confirma la necesidad de reforzar su papel en los procesos decisorios de prevención y solución de conflictos); no obstante, de forma general, hace más de una década que el tema del avance de las mujeres figura en las conclusiones de todas las conferencias importantes y las reuniones internacionales que promueve Naciones Unidas ⁽¹⁾.

1.6 Otro momento importante es la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000 y en la que los Estados miembros fijaron ocho objetivos claros y cuantificables (Objetivos de desarrollo para el Milenio) con el fin de reducir de forma significativa la pobreza, el hambre, las enfermedades y el deterioro del medio ambiente antes de 2015. La

⁽¹⁾ Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Sesión Especial de la Asamblea General de NU sobre el SIDA (Nueva York, 2001), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002) y Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003 — Túnez, 2005).

Declaración del Milenio también está motivada por la necesidad de elaborar una lista coherente de las prioridades subrayadas durante la década precedente en las diversas conferencias y cumbres celebradas a nivel internacional. Dentro de los objetivos, el tercero se dedica al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y a la capacitación de las mujeres, que está íntimamente ligado a la educación y la formación; por lo demás, en el quinto se aborda la salud en materia de procreación. En definitiva, la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres es transversal a los ocho puntos.

2. Observaciones generales

2.1 Aunque el sistema de Naciones Unidas haya fijado un marco jurídico importante para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, a veces existe una falta de coherencia entre las intenciones sobre el papel y la aplicación práctica de los principios dentro de los países, así como en sus políticas comercial y de desarrollo. De hecho, la plena realización de los derechos civiles, económicos, sociales y políticos de las mujeres suele verse minada por políticas macroeconómicas y acuerdos comerciales basados en el neoliberalismo que no tienen en cuenta ningún aspecto de la igualdad entre sexos.

2.2 Asimismo, es indudable que la compleja situación internacional no constituye una base propicia para mejorar la situación de las mujeres y que, incluso, existe el riesgo de una constante erosión de los logros de años anteriores.

2.3 Los conflictos actuales están debilitando y agravando cada vez más la situación de las mujeres.

2.4 La violencia doméstica es una lacra que sigue existiendo en todo el mundo y afecta a todas las mujeres independientemente de su edad, clase social o credo religioso.

2.5 Por consiguiente, es importante consolidar la igualdad entre hombres y mujeres y la defensa de los derechos de la mujer como objetivo prioritario y medio para alcanzar un desarrollo equitativo y una mejor redistribución de la riqueza, lograr un crecimiento económico sostenible y reforzar los sistemas de protección de las capas más débiles de la población.

3. Papel del Comité Económico y Social Europeo

3.1 Es importante que el Comité Económico y Social Europeo intervenga mediante un documento propio en la evaluación actual de los progresos que ha realizado la Unión Europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.

3.2 Cabe recordar a este respecto que el Comité siempre ha seguido con enorme atención las actividades destinadas a mejorar las condiciones de la mujer dentro de la sociedad, tanto mediante la publicación de numerosos dictámenes como asumiendo por sí mismo del fomento de diversas iniciativas. En concreto, respecto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995) y de su seguimiento (Pekín +5), el Comité ha contribuido con dos dictámenes (EXT/131 y REX/033) en

los que se defiende, entre otros aspectos, la importancia de la participación de una delegación del Comité en los trabajos de Naciones Unidas.

3.3 Además, en el marco de la colaboración con las instituciones europeas –sobre todo el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión–, el Comité ha asumido un papel importante de supervisión de la multitud de iniciativas de la Unión Europea destinadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, con las que se ha intentado en los últimos años superar los desafíos y los obstáculos determinados en Pekín.

3.4 A este respecto, a partir de un examen de los progresos realizados y los obstáculos hallados desde la Cuarta Conferencia hasta hoy, el Comité podría aportar una contribución significativa para lograr la integración *sistemática* de las cuestiones vinculadas a las mujeres en un número cada vez mayor de sectores de la política y la sociedad europea.

3.5 Además, habida cuenta de que la Unión Europea debe asumir un papel de liderazgo a escala internacional y de las importantes responsabilidades que ello implica, el Comité aspira con el presente dictamen a esbozar cómo puede contribuir la UE a mejorar las condiciones de vida y la situación de la mujer en el mundo mediante sus políticas comercial, de cooperación y desarrollo.

4. La Unión Europea

4.1 En la Unión Europea, el principio de la igualdad entre hombres y mujeres, que ya se mencionaba en el Tratado, quedó codificado por el Tratado de Amsterdam, en el que se adopta un enfoque dual que consiste en, por una parte, la integración del principio de igualdad entre sexos en todas las políticas comunitarias y, por otra parte, la aplicación de medidas específicas en favor de la mujer. No obstante, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ya se había incluido en la política de cohesión económica y social de la Comunidad y constituyó, a partir de 1994, uno de los principales objetivos de los Fondos Estructurales.

4.2 La UE ha adoptado un enfoque integrado que establece una distinción entre los instrumentos legislativos y financieros y la aplicación del método abierto de coordinación a las políticas sociales. Entre los instrumentos más recientes que ha adoptado la UE para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres figuran la estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), con los correspondientes programas de trabajo anuales, y los Fondos Estructurales.

4.3 La estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) tiene por objeto coordinar las actividades y los programas que antes se desarrollaban de forma sectorial, aplicando la óptica del enfoque dual establecido en Amsterdam, para garantizar una mayor coherencia por medio del establecimiento de indicadores fiables y de un sistema de supervisión, evaluación y difusión de los resultados obtenidos.

4.4 En esencia, la estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres determina cinco ámbitos de intervención u objetivos que están interrelacionados: vida económica (objetivo vinculado a la estrategia en favor del empleo y a los Fondos Estructurales, así como a la integración de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusiones en la situación de la mujer en la economía); participación y representación (referido a los procesos decisivos); derechos sociales (relativo a la vida diaria y a las disparidades existentes en los sistemas de protección social); vida civil (objetivo vinculado a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que destaca la violencia sexista y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual); cambio de los roles y estereotipos (respeto del sistema cultural y los medios de comunicación).

4.5 Las políticas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres también se han reforzado mediante los Fondos Estructurales. El Reglamento de los Fondos para el período de 2000 a 2006 se basa en un detenido análisis crítico de las medidas favorables a la igualdad de oportunidades y de sus puntos débiles e incluye el enfoque dual establecido en el Tratado de Amsterdam. Por lo demás, los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Social Europeo, siempre han sido el instrumento principal de la Estrategia Europea de Empleo; asimismo, en las nuevas Directrices para las políticas de empleo, aprobadas en julio de 2003, se prevé que la igualdad entre hombres y mujeres sea una dimensión horizontal de todos los objetivos y se dedica una directriz específica a la igualdad entre hombres y mujeres.

4.6 Se han realizado avances considerables dentro del Fondo Social Europeo (FSE), vinculado esencialmente a las políticas de empleo y formación. Los esfuerzos en este ámbito se han centrado sobre todo en mejorar el acceso, la participación y la situación de la mujer en el mercado laboral (eje E) y en la posibilidad de conciliar vida profesional y vida familiar, ámbito en el que ya existe un conjunto alentador de ejemplos positivos. A este respecto, el FSE ha asumido como propio el objetivo cuantitativo que adoptó el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, a saber, que de aquí a 2010 el porcentaje de mujeres ocupadas debe pasar del 51 % (en 2000) al 60 %; y el que estableció el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, por el que deben garantizarse estructuras de acogida preescolar para el 90 % de los niños entre tres años y la edad de la escolarización obligatoria y para al menos el 33 % de los niños menores de tres años.

4.7 No obstante, todavía parecen esporádicas las medidas destinadas a mejorar la calidad del trabajo y las perspectivas de carrera, promover el espíritu emprendedor de la mujer, reducir las diferencias salariales e incrementar su presencia en el sector de las nuevas tecnologías. Respecto de la conciliación entre la vida privada y la vida laboral, se han adoptado muchas medidas sobre las estructuras de acogida de niños, pero muy pocas destinadas de manera explícita a las personas de edad avanzada o a los miembros de la familia dependientes.

4.8 En cambio, la consideración de la igualdad entre hombres y mujeres sigue siendo escasa en los demás Fondos, especialmente en los relativos a la agricultura y la pesca, sectores en los que las mujeres siempre han estado infrarrepresentadas aunque participan activamente en su desarrollo. Por lo tanto, subsisten desigualdades enormes en estos sectores, en los que se subestima la contribución de las mujeres a la comunidad, incluso respecto de una mayor protección del medio ambiente.

4.9 Las políticas comunitarias han sido llevadas a la práctica con distintas iniciativas y programas de financiación específicos, por ejemplo: NOW (sobre empleo) en el mercado laboral, ALTO para reforzar la cooperación en la lucha contra el tráfico de mujeres y niños, DAPHNE con el fin de mejorar la información y la protección de las víctimas de la violencia, así como «Mujeres y ciencia» (dentro del Programa marco de investigación y desarrollo) en el sector de las nuevas tecnologías. Asimismo, la estrategia marco quiere reforzar la integración de la igualdad en distintas iniciativas comunitarias como Equal, Interreg, Urban, Leader y, en el sector cultural, Leonardo, Sócrates, Juventud, Cultura, etc.

4.10 El informe de la Comisión sobre la igualdad entre mujeres y hombres (COM(2004) 115) destaca que la Unión Europea ya dispone de una legislación sobre el asunto bastante desarrollada⁽¹⁾, que también está reforzada por una amplia jurisprudencia. Además, se está elaborando un proyecto de directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo y actividad profesional que debería unificar y sistematizar la legislación vigente en este ámbito.

4.11 El Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales celebrado durante la Presidencia neerlandesa también abundó recientemente en este sentido al indicar que una directiva única sobre la igualdad de trato debía referirse sobre todo a ámbitos como la igualdad de remuneración, la igualdad de oportunidades para acceder al empleo, la igualdad de trato respecto de los sistemas de protección social, la formación y las perspectivas de carrera, así como la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.

(¹) Directivas relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la igualdad de retribución (Directiva 75/117/CEE); al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 76/207/CEE); en materia de seguridad social (Directiva 79/7/CEE) y en los regímenes profesionales de seguridad social (Directiva 86/378/CEE); para los trabajadores autónomos (Directiva 86/613/CEE); así como la Directiva relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada (Directiva 92/85/CEE), la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (Directiva 93/104/CE), la Directiva sobre el permiso parental (Directiva 96/34/CE), la Directiva relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo (Directiva 97/80/CE) y la Directiva sobre el trabajo a tiempo parcial (Directiva 97/81/CE).

4.12 Por su parte, el CESE ⁽¹⁾ (véase el dictamen correspondiente) analizó la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro (2003/0265(CNS)) y señaló lagunas importantes que deberán subsanarse en el futuro.

4.13 Además, tras la adopción de la Plataforma de Acción de Pekín y el Consejo Europeo de Lisboa, en los últimos años se ha elaborado un mayor número de estadísticas sobre la igualdad entre las mujeres y los hombres en las que se han establecido nuevos indicadores (por ejemplo, sobre los procesos decisorios, el mercado laboral o la violencia doméstica), con el fin de contar con un análisis real de los problemas y una supervisión del impacto de las políticas y medidas aplicadas. Por lo tanto, se han logrado avances evidentes en el ámbito estadístico, aunque todavía queda mucho por hacer para efectuar una supervisión seria de los distintos sectores. En efecto, la amplitud exacta de los avances conseguidos sólo se conocerá cuando sea posible estudiar y analizar los fenómenos y procesos en curso de manera cuantitativa y cualitativa.

4.14 En cambio, siguen siendo prácticamente desconocidos a nivel europeo y nacional los presupuestos sobre la igualdad entre hombres y mujeres entendidos como la aplicación del principio de integración de la igualdad en los procedimientos presupuestarios. Introducir la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los niveles del proceso de elaboración presupuestaria equivale a reconocer que las decisiones de los administradores no son neutras sino que tienen repercusiones diferentes en los hombres y las mujeres. En este sentido, la asignación presupuestaria desde el punto de vista de la igualdad (*gender budgeting*) también constituye un instrumento de evaluación del impacto de las políticas, la financiación y la carga impositiva en los hombres y las mujeres.

4.15 Por desgracia, aunque se hayan reforzado las políticas comunitarias en favor de la mujer, siguen siendo necesarias medidas positivas y el máximo compromiso posible de los Estados miembros para alcanzar de manera efectiva los objetivos establecidos, dado que son los principales responsables de la aplicación de estas políticas.

4.16 Aunque es cierto que la tasa de desempleo femenino en Europa ha descendido hasta el 55,6 %, el objetivo fijado en el Consejo de Lisboa parece aún lejano en varios Estados miembros. De hecho, las mujeres han engrosado las capas de los trabajadores más débiles, esto es, en condiciones precarias y muchas veces carentes de todo sistema de protección social. Asimismo, en muchos países subsisten o aumentan las discriminaciones salariales entre hombres y mujeres, y la segregación vertical y horizontal de las mujeres sigue siendo una deplorable realidad. Como ya se ha señalado, especialmente respecto de la conciliación de la vida privada y la vida laboral, las medidas parecen concentrarse exclusivamente en la atención de los hijos, mientras que apenas existen medidas sobre los demás

familiares dependientes. Además, muy pocos Estados miembros han adoptado medidas para fomentar el permiso parental destinado a los padres que trabajan.

4.17 Las disparidades también siguen siendo importantes en el ámbito de los procesos decisorios: basta señalar que, en la UE, los miembros de la Comisión Europea son veintidós hombres y siete mujeres (sólo un 24 % de los miembros) y que el Parlamento tiene 510 diputados y 222 diputadas (sólo un 30 % de los escaños). A escala nacional, la situación no es mucho mejor: la media de presencia femenina en los parlamentos nacionales es inferior al 25 % y apenas supera el 20 % en los gobiernos ⁽²⁾. Por su parte, las mujeres están infrarrepresentadas en el CESE: de un total de 317 consejeros, sólo 79 son mujeres (únicamente el 25 %).

5. La Unión Europea y los terceros países: cooperación y comercio internacional en favor de las mujeres

5.1 La cuestión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ya se ha incorporado con pleno derecho en las políticas de cooperación y desarrollo de la Unión Europea. La Comunicación de la Comisión (COM(95) 423 final de 18 de septiembre de 1995) y la Resolución del Consejo del 20 de diciembre de 1995 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo sirvieron de base para la aprobación de un primer Reglamento en 1998 (Reglamento (CE) n° 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998), que se renovó para el período de 2004 a 2006. El nuevo texto (Reglamento CE n° 806/2004) refuerza los objetivos existentes –apoyar la integración de la igualdad y adoptar medidas positivas para fomentar la igualdad de oportunidades como contribución esencial a la reducción de la pobreza en el mundo– y da prioridad al control de los recursos y servicios destinados a las mujeres, sobre todo en los ámbitos de la educación, el empleo y la participación en los procesos decisorios. Asimismo, se reitera el apoyo a las actividades públicas y privadas que tienen por objeto promover la igualdad entre hombres y mujeres.

5.2 El Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo (2001-2006) ⁽³⁾ quiere contribuir a reducir la divergencia entre los principios enunciados y la práctica mediante la elaboración de una estrategia concreta y la definición de ámbitos prioritarios: apoyo a las políticas macroeconómicas de reducción de la pobreza y programas de desarrollo social en el ámbito de la salud y la educación; seguridad alimentaria y estrategias de desarrollo rural sostenibles; transporte; fortalecimiento institucional y buena gobernanza; comercio y desarrollo; integración y cooperación regional; consolidación de la integración del factor género en proyectos y programas a nivel regional y nacional; así como facilitar instrumentos y una formación que tenga en cuenta el factor género al personal de la Comisión Europea.

⁽²⁾ Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea actualizados el 29 de septiembre de 2004.

⁽³⁾ COM(2001) 295 final.

⁽¹⁾ DO C 241 de 28.9.2004.

5.3 El documento de programación relativo a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la política de cooperación para el período de 2005 a 2006 establece como ámbitos prioritarios de intervención el fomento de actitudes positivas en el comportamiento de los adolescentes para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas, así como la necesidad de ofrecer formación y apoyo metodológico a los principales agentes interesados de los países socios.

5.4 La Comisión Europea apoya acciones y proyectos destinados a mejorar la igualdad entre hombres y mujeres por medio de la cooperación bilateral y regional con los Balcanes Occidentales, Europa del Este y Asia Central, la cuenca del Mediterráneo, África, Caribe y los países del Pacífico y América Latina. También se conceden otras ayudas financieras con criterios temáticos y no geográficos.

5.5 El Comité considera que mediante el Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000 con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), se franqueó una etapa importante en la evolución de las relaciones de la UE con los terceros países. Este acuerdo, que hace hincapié en el vínculo existente entre política, comercio y desarrollo, introduce una dimensión social al promover la plena participación de los agentes no estatales, incluida la sociedad civil, en las estrategias de desarrollo; también establece que la igualdad entre hombres y mujeres constituye uno de los asuntos de carácter transversal del Acuerdo y, por lo tanto, debe tenerse en cuenta de manera sistemática (artículos 8 y 31). Es sumamente alentador que el acuerdo instaure la participación de los agentes no estatales en las distintas fases de la programación de los documentos estratégicos nacionales y cabe esperar que se dedique especial atención a la inclusión de las asociaciones de mujeres.

Además, el Acuerdo confiere un mandato explícito al Comité para consultar a los medios económicos y sociales, institucionalizando su papel de interlocutor privilegiado.

5.6 No cabe duda de que la incorporación plena y la participación activa de la mujer en las políticas de desarrollo es un proceso difícil y a largo plazo, pero el Comité considera importante que todas las instituciones europeas sigan ejerciendo la máxima vigilancia para que los principios enunciados sobre el papel se conviertan en medidas concretas.

5.7 De acuerdo con ello, resulta esencial que las políticas comunitarias de cohesión económica y social constituyan un modelo exportable al resto del mundo y que la UE se comprometa a fomentar y aplicar sus principios a nivel internacional en el marco de las relaciones con los terceros países.

5.8 La inclusión de cláusulas específicas en los acuerdos comerciales y de cooperación puede ser un instrumento útil, así como la adopción de medidas positivas respecto de los países que respetan los derechos de la mujer.

5.9 Aunque es cierto que la liberalización del comercio favoreció el empleo femenino dentro de los países en desarrollo,

también es verdad que a menudo se han visto relegadas al grupo de trabajadores en situación precaria, menos cualificados, peor pagados y sin ningún sistema de protección social. Además, la liberalización del comercio suele ir acompañada de políticas de ajuste estructural, recomendadas o impuestas por los organismos internacionales, que ante la falta de mecanismos de protección social adecuados son difícilmente soportables por las capas sociales más desfavorecidas, en las que las mujeres son con frecuencia mayoritarias.

5.10 A pesar de lo anterior, parece que estas políticas, especialmente la comercial, todavía no prestan suficiente atención a las cuestiones de la igualdad entre hombres y mujeres. Dado que no son nada neutras, sino que suelen tener repercusiones negativas en la situación de la mujer, y que el desarrollo económico de un país no puede ir en detrimento de la justicia social, sería útil que estas políticas se negociaran teniendo en cuenta la integración de la igualdad y que se establecieran sistemas de supervisión de los resultados a nivel macro y microeconómico.

6. Conclusiones y propuestas de trabajo

La buena colaboración que han mantenido hasta ahora las instituciones europeas ha dado importantes resultados mediante la determinación de políticas activas en favor de la mujer y programas y proyectos específicos que han contribuido a su incorporación al mercado laboral, la defensa de sus derechos y la mejora de sus condiciones de vida. No obstante, el CESE considera que sigue habiendo muchos ámbitos en los que se debe actuar, entre otros:

- la participación de las mujeres en los procesos decisivos y su representación son aún escasas tanto en las instituciones europeas como en la mayoría de los Estados miembros —a escala nacional, regional y local—, por lo que se debería incentivar en todos los niveles y realizar una reflexión sobre el sistema de cuotas;
- deberían realizarse acciones de formación para difundir la integración de la igualdad en las instituciones y los Estados miembros, desde los centros de decisión hasta los lugares en los que se aplican las políticas y estrategias;
- es indispensable efectuar estudios y análisis sobre la igualdad entre sexos, así como estadísticas e indicadores específicos, para determinar los temas y mejorar las políticas y las estrategias de intervención, así como para evaluar realmente su impacto; es necesario continuar elaborando estadísticas desglosadas y establecer nuevos indicadores;
- convendría cuantificar los recursos destinados a las medidas positivas en favor de las mujeres en todos los fondos e instrumentos de financiación de la UE, así como en los Estados miembros, sobre todo mediante el fomento y la difusión de la asignación presupuestaria desde el punto de vista de la igualdad (*gender budgeting*);

- la condición esencial es la defensa de la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto del derecho de acceso a la educación y a la formación, como se prevé en el tercer punto de los Objetivos de desarrollo para el milenio;
 - respecto de los Fondos Estructurales, se deberían reforzar las acciones destinadas a la mujer en los sectores agrarios (FEOGA) y pesquero (IFOP), estableciendo una relación con la protección del medio ambiente, otro ámbito en el que las políticas comunitarias vinculadas a la igualdad son bastante débiles;
 - debería darse un nuevo impulso a las políticas para impulsar el espíritu emprendedor de la mujer e incrementar su presencia en el sector de las nuevas tecnologías;
 - deben intensificarse las acciones de formación en el sector de la sociedad de la información para que no se convierta en un motivo adicional de discriminación y exclusión de las mujeres que, por lo demás, pueden contribuir en gran medida a la realización de los objetivos fijados por la estrategia de Lisboa;
 - de manera más general y respecto del mercado laboral, es necesario seguir adoptando medidas para luchar contra la segregación de tipo vertical y horizontal y eliminar todos los obstáculos que impiden conseguir realmente la igualdad de oportunidades. Con tal fin, los Estados miembros, de acuerdo con los interlocutores sociales, deberían fijar objetivos y destinatarios específicos y cuantificables. En concreto y respecto de la discriminación salarial, los Estados miembros deberían comenzar a aplicar el planteamiento pluridimensional establecido en las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros⁽¹⁾, que engloba la formación y la educación, la clasificación de los tipos de empleo, los sistemas de remuneración y los estereotipos culturales como componentes fundamentales del problema;
 - entre las medidas destinadas a conciliar la vida laboral y familiar, debe prestarse mayor atención a la atención de los familiares de edad avanzada, habida cuenta del envejecimiento de la población, pero sin que ello suponga ningún menoscabo para el sector de la infancia;
 - para favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, hay que fomentar y mejorar las inversiones en los servicios públicos, especialmente en los sectores de la enseñanza escolar y universitaria, la sanidad y la asistencia;
 - también hay que reforzar dentro de los Estados miembros las políticas de inmigración y de integración de las mujeres inmigrantes, las políticas de asilo y las medidas destinadas a las mujeres que son víctimas de la guerra, la discriminación y la violencia en los países de origen;
 - debe lucharse contra la trata de mujeres y niños;
 - en cuanto a las políticas comercial y de desarrollo, es necesario seguir reforzando el enfoque participativo de la sociedad en general y del papel de la mujer en particular mediante la plena participación de las asociaciones que las representan en la elaboración de las políticas de desarrollo y los documentos de estrategia nacional de los distintos países así como, sobre todo, el incremento de las ayudas específicas para las mujeres con el fin de consolidar su posición a nivel económico y social;
 - supervisar las repercusiones de acuerdos comerciales y políticas de desarrollo, también a nivel microeconómico, estableciendo la realización de análisis específicos de su impacto en las condiciones de vida de las capas sociales más desfavorecidas y teniendo en cuenta las diferencias entre los sexos;
 - valorizar el papel de la Comisión y las delegaciones con el fin de que puedan ejercer una influencia concreta para defender el respeto de los derechos humanos y, por lo tanto, los de las mujeres donde se infrinjan;
 - debería conferirse a las delegaciones una responsabilidad específica para fomentar la integración de la igualdad;
 - la Unión Europea debería ejercer toda su influencia para que el mayor número posible de Estados ratifique y aplique todos los Tratados internacionales que repercuten de forma positiva en la condición de la mujer, en especial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo adicional, y para que los Estados signatarios retiren las reservas emitidas.
- El Comité se compromete a profundizar en el asunto de la situación de las mujeres en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea.
- Por último, habida cuenta del cometido del Comité, de sus funciones respecto de la sociedad civil, de sus objetivos y de la experiencia adquirida merced al seguimiento constante de los temas relativos a la igualdad entre hombres y mujeres, sería útil que una representación suya formara parte de la delegación de la Comisión Europea en la 49ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 197/13 de 5.8.2003).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Los contratos públicos de defensa»

(COM(2004) 608 final)

(2005/C 221/12)

El 23 de septiembre 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 el «Libro Verde — Los contratos públicos de defensa».

El Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 414º Pleno, celebrado los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. **WILKINSON**. En el mismo Pleno, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 96 votos a favor y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa (COM(2004) 608 final) constituye una de las medidas previstas en la Comunicación «Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa», adoptada en marzo de 2003 y sobre la cual ya se pronunció el Comité en septiembre de 2003 ⁽¹⁾.

1.2. El «mercado europeo de equipo de defensa», en realidad, no es más que una parte del mercado interior que incluye un sector específico. El Libro Verde pretende contribuir a la creación, con el paso del tiempo, de un mercado interior en la UE para los equipos de defensa más abierto y transparente, respetándose en todo momento la especificidad del sector. Este objetivo se traduciría en un sector de defensa más potente y competitivo y una mayor efectividad de los costes, al tiempo que apoyaría el desarrollo de las capacidades militares de la UE en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en el marco de la Política exterior y de seguridad común (PESC).

1.3. El 12 de julio de 2004 el Consejo acordó la creación de una Agencia Europea de Defensa (AED), para «apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar las capacidades defensivas europeas en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su momento actual y su evolución futura». La Agencia ya ha comenzado sus actividades. Todas las funciones de la AED ⁽²⁾ van encaminadas a mejorar la defensa europea fomentando la coherencia en lugar de la actual fragmentación.

1.4. El «rendimiento de la defensa» implica garantizar que se dispone de las capacidades necesarias para cumplir las tareas

previstas, así como los principios para llevarlas a cabo de un modo rentable. Esto incluye garantizar la mayor interoperabilidad posible. En la actualidad, los veinticinco Estados miembros gastan cada año en torno a 160 000 millones de euros en defensa, de los cuales un 20 % se utiliza en el procedimiento de contratación de equipo (incluida la investigación y el desarrollo, la adquisición y la asistencia) ⁽³⁾.

2. Observaciones generales

2.1. Los temas que abarca este Libro Verde se refieren a cómo mejorar el sistema de adquisición de equipos de defensa en los 25 Estados miembros. No será posible realizar avances significativos en este ámbito hasta que no se definan con claridad los restantes elementos del «rendimiento de la defensa» (véase el punto 1.4 supra) ⁽⁴⁾. Una preocupación especial de la industria es la necesidad de que haya orientaciones muy claras, requisitos armonizados y continuidad. No obstante, el Comité acoge favorablemente la iniciativa, pues puede considerarse como una parte inicial del proceso de establecimiento de una PESD más viable en un mercado caracterizado por la transparencia y la competitividad.

2.2. El Comité acoge favorablemente el papel preponderante previsto para la AED. Será necesario aclarar el papel respectivo de la AED y otros implicados actualmente en el sector de los equipos de defensa ⁽⁵⁾, y el CESE espera que sus respectivas funciones independientes se reduzcan a medida que lo permitan los avances realizados. Sin embargo, antes de realizar cambios, convendría examinar la experiencia de la agencia OCCAR ⁽⁶⁾ (que se ocupa de la gestión de proyectos concretos, incluida la cuestión clave del Derecho contractual).

⁽¹⁾ DO C 10/1 de 14.1.2004.

⁽²⁾ La AED tiene cuatro funciones: el desarrollo de las capacidades de defensa, la cooperación armamentística, la base tecnológica e industrial de defensa europea y el mercado de equipos de defensa y, por último, la investigación y la tecnología.

⁽³⁾ Como ya observamos en nuestro Dictamen sobre el documento COM(2003) 113 final, el gasto combinado en defensa de la UE equivale al 40 % del de Estados Unidos, mientras que su capacidad operativa sólo corresponde aproximadamente al 10 %.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, el Comité señala la reciente declaración (septiembre de 2004) realizada por el director de la AED en el sentido de que las fuerzas de la UE no están bien adaptadas al mundo moderno, con sus conflictos y amenazas; se refirió a la necesidad de adquirir más equipos de alta tecnología.

⁽⁵⁾ Como la agencia OCCAR, el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) y los países de la Carta de Intenciones (Letter of Intent).

⁽⁶⁾ La agencia OCCAR es una organización conjunta de cooperación en materia de armamento a la que actualmente pertenecen cinco Estados miembros.

2.3. El Comité valora positivamente que se reconozca que los Estados miembros presentan puntos de partida (y procedimientos) muy distintos en el proceso de adquisición de equipos de defensa y que es probable que los cambios se realicen a diversas velocidades. Está de acuerdo en que será útil establecer una base común más similar para los contratos de defensa y que esto puede hacerse con relativa rapidez, en vista del acuerdo y la cooperación de todos los Estados miembros.

2.4. El CESE está de acuerdo en que es necesario reducir la fragmentación del mercado de equipos de defensa e incrementar su competitividad y transparencia como requisitos previos para mantener y consolidar una industria de defensa viable en la UE y para contribuir a una mayor rentabilidad en la contratación y gestión de capacidades de defensa adecuadas.

2.5. El análisis de las especificidades del mercado de equipos de defensa que figura en el apartado 2 del Libro Verde es una buena base para examinar el mercado e indica algunas de las dificultades encontradas.

2.6. No obstante, el CESE subraya que toda reestructuración de la industria de defensa debe incumbir primordialmente a las industrias afectadas y debe tener en cuenta las realidades del mercado⁽⁷⁾. Una buena razón para ello es que la mayor parte de las empresas importantes son transnacionales, aunque sus clientes sean nacionales. Además, los Estados miembros tienen diversas estrategias industriales, de las cuales las industrias de defensa constituyen sólo una parte.

2.7. La industria (tanto en el sector de defensa como en cualquier otro) tiene que evitar un número excesivo de procedimientos reguladores si quiere funcionar con eficacia y proporcionar resultados rentables y económicos.

3. Observaciones específicas

3.1 Es necesario aclarar exactamente qué partes del proceso de adquisición de equipos de defensa estarán cubiertas por la normativa prevista. Además de la adquisición de los equipos, también hay que tener en cuenta los aspectos de investigación y desarrollo, mantenimiento, reparación, modificaciones y formación, que se incluyen en el coste que entraña la «propiedad» y que, en general, son mucho más costosos con el tiempo que la propia adquisición.

3.2 Artículo 296

3.2.1 El CESE reconoce que el régimen de excepción comunitario en materia de contratación pública establecido en virtud

⁽⁷⁾ No obstante, debido a la naturaleza específica de los mercados de defensa y dada la necesidad de gestionar los pagos como parte de los acuerdos financieros nacionales, los Estados miembros inevitablemente contribuirán a facilitar el desarrollo de los equipos de defensa.

del artículo 296 del Tratado de la UE seguirá siendo necesario a fin de permitir a los Estados miembros que establezcan exenciones para garantizar la protección de sus intereses esenciales de seguridad.

3.2.2 La Comisión debería indicar el valor de los equipos para los cuales se han establecido exenciones durante un periodo de cinco años (y mostrar qué porcentaje representa del importe total empleado en equipos de defensa en la UE). Así se dispondría de una referencia para ayudar a evaluar los progresos.

3.2.3 El problema es que el recurso a estas exenciones, para algunos Estados miembros, se ha convertido prácticamente en la norma en lugar de la excepción, lo que claramente es incompatible con el mercado único. El CESE coincide con la Comisión en que esto debe cambiar. El reto será utilizar el artículo 296 conforme a las decisiones adoptadas en casos anteriores⁽⁸⁾, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de utilizarlo como excepción de las normas estándar de contratación pública. Los Estados miembros deben estar preparados para justificar (legalmente en caso necesario) las excepciones que establezcan. En el debate deben subrayarse las ventajas de una mayor competencia y transparencia.

3.2.4 La lista de productos elaborada en 1958 con arreglo al artículo 296.2 que sugiere el ámbito de aplicación del artículo 296.1 no está funcionando y es probable que siga sin tener ningún valor real como modo eficaz de asegurar el uso apropiado de las exenciones por motivos de seguridad. Debe continuarse tratándose cada caso de modo separado, ya que incluso el equipo básico⁽⁹⁾ entrará en el ámbito de aplicación de las exenciones en algunos casos. Además, no es probable que las listas mantengan el ritmo de los progresos que se realicen.

3.2.5 Así pues, no hay ninguna solución fácil para definir qué equipos y qué servicios relacionados con ellos podrían entrar en el ámbito de aplicación del artículo 296. Como primer paso es necesario aclarar el actual marco jurídico de la UE a través de una «comunicación interpretativa» que permita mejorar la comprensión y facilitar una aplicación mejor y más coherente.

3.2.6 Al igual que los contratos públicos, este tipo de comunicación tendrá repercusiones en otros aspectos, como las ayudas estatales y (posiblemente) los servicios de interés general, que es necesario tener en cuenta.

⁽⁸⁾ Las decisiones adoptadas en el asunto Bremen (1999/763/63 — DO L 301/8 de 24 de noviembre de 1999) y en el asunto «Koninklijke Schelde Groep» (DO L 14/56 de 21 de enero de 2003) son ejemplos de la actual falta de claridad.

⁽⁹⁾ Cabría señalar que incluso equipos aparentemente sencillos como la ropa pueden utilizar tecnologías avanzadas.

3.2.7 El Comité considera que el «procedimiento negociado» con notificación previa sería conveniente para las necesidades específicas de los equipos de defensa, puesto que el método «abierto» y el método «restringido» no son convenientes. No obstante, puede que sea necesario reconsiderar esta postura después de la experiencia adquirida en la aplicación de la «comunicación interpretativa».

3.2.8 Existe la idea de que la comunicación debe ser únicamente una medida provisional hasta que se haya adoptado una directiva específica (u otro instrumento jurídico específico). En opinión del CESE, una vez se haya elaborado y acordado una «comunicación interpretativa», su efecto permitirá tomar en consideración la necesidad de un instrumento legislativo. El CESE desearía que se actuara con rapidez para presentar la comunicación.

3.2.9 Hay otra posibilidad, no mencionada en el Libro Verde, de establecer un «código de conducta» que los Estados miembros participantes utilizarían como medio de establecer «mercados europeos de equipos de defensa». Dado que este sector es responsabilidad de los Estados miembros, podría considerarse esta posibilidad, quizá utilizando la AED como intermediaria. Sería difícil controlar y hacer cumplir este código y, además, habría que incluir los aspectos relativos al mercado interior.

3.3 *Publicación de licitaciones*

3.3.1 No parece necesario seguir examinando el sistema y el formato de las licitaciones. Si los equipos de defensa, en principio, deben tratarse como cualquier otro sector del mercado interior (aunque se establezcan más posibilidades de exenciones), las licitaciones deberán tratarse de la misma manera que las demás. Esto implica que habrá diversos sistemas y problemas, tales como la lengua, al igual que en otras licitaciones. Los argumentos en favor de un sistema de publicación centralizado son poco convincentes.

3.3.2 Los ámbitos potencialmente problemáticos son la confidencialidad y las «contrapartidas», puesto que estos problemas podrían surgir con más probabilidad con los equipos de defensa que con otros equipos y servicios, al igual que la seguridad del suministro, dado que es difícil cambiar de proveedores o de contratistas una vez que se ha suscrito un contrato. Todos estos ámbitos deben ser responsabilidad de los Estados miembros afectados, aunque una cierta orientación general por parte de la Comisión pueda ser útil.

3.4 *Doble uso*

3.4.1 En la industria de hoy en día a menudo es difícil clasificar a las empresas como «fabricantes de equipos de defensa». Muchos equipos actualmente son de «doble uso» y el porcentaje está aumentando. Esto se valora positivamente desde distintos puntos de vista; por ejemplo, las economías de escala pueden llevar a una fijación de precios más competitivos y la seguridad del suministro puede ser más fácil de garantizar.

3.4.2 También los esfuerzos dedicados a la IDT con respecto a estos equipos tienen valor para otros fines (civiles). Por tanto, es importante que los recursos dedicados a la IDT en materia de defensa no estén sujetos a un régimen demasiado inflexible.

3.4.3 El Comité sigue preocupado porque hay mucho por hacer para maximizar el valor de la coordinación y la definición necesarias en el ámbito de los equipos de defensa, como señaló en su documento anterior sobre este tema ⁽¹⁰⁾.

3.5 *Agencia Europea de Defensa (AED)*

3.5.1 El Comité acoge con satisfacción el establecimiento de la AED y reconoce que puede desempeñar un papel principal en el ámbito de los equipos de defensa. Asimismo, señala que aún está en proceso de reunir los recursos necesarios para desempeñar el papel que se le ha atribuido.

3.5.2 Será importante que la AED garantice que la doctrina y las capacidades de la UE tengan plenamente en cuenta el papel, la doctrina y las capacidades de la OTAN maximizando la interoperabilidad y minimizando cualquier diferencia. En esta fase todavía no está claro cómo la AED podría aportar valor añadido interviniendo directamente en la adquisición, pero su experiencia en el sector de los equipos de defensa en principio la sitúa en una buena posición para sugerir cómo pueden armonizarse mejor las normas nacionales.

3.5.3 También será muy útil para alcanzar acuerdos, en caso necesario, sobre los aspectos financieros de la cooperación en materia de equipos. Un aspecto significativo de las dificultades potenciales es el reparto de los costes y los beneficios de la IDT en áreas relacionadas con la defensa y, en dicho reparto, la distinción entre los aspectos generales y de defensa.

3.5.4 La AED también debería contribuir a potenciar la aproximación de los sistemas nacionales de autorización cuando se transfieren equipos de defensa entre Estados miembros. Actualmente los procedimientos nacionales son distintos y burocráticos. También podría ayudar a alcanzar acuerdos sobre el modo en que se gestionan las «contrapartidas», puesto que seguirán siendo una característica de los contratos en el futuro.

3.5.5 La AED podría considerar la posibilidad de alcanzar un cierto consenso sobre las políticas industriales nacionales en lo que respecta a los equipos de defensa y definir los elementos que constituyen «equipos estratégicos» que la UE desearía poder proporcionar para reducir la dependencia respecto de terceros países, aspecto que sería sumamente valioso.

⁽¹⁰⁾ Véase el punto 5 del dictamen mencionado en la nota 1.

3.5.6 La AED también puede animar a los Estados miembros a considerar métodos de adquisición innovadores, como el «pooling», el arrendamiento y la especialización para responder a las necesidades de capacidad.

3.5.7 Puesto que la PESD solamente será efectiva si los Estados miembros muestran la voluntad política sólida necesaria de proporcionar y mantener las capacidades necesarias para hacer frente a las tareas acordadas en la UE, la AED también debería encargarse de animar a los Estados miembros a que lo hagan.

4. Conclusiones

4.1 El equipo de defensa es solamente un requisito para un «rendimiento de defensa» viable. Para que la industria desempeñe plenamente su papel necesitará una orientación clara, requisitos armonizados y continuidad. Debe también tener responsabilidad preponderante para llevar a cabo la reestructuración necesaria. La industria también necesita evitar pesados procedimientos burocráticos.

4.2 Debe quedar muy claro qué partes del proceso de adquisición de equipos de defensa estarán cubiertas por las normas acordadas.

4.3 Será preciso seguir recurriendo al artículo 296 del Tratado. Para asegurar que se evita un recurso excesivo, la Comisión necesita establecer una referencia examinando el rendimiento actual. No es viable mantener una lista de equipos y procedimientos a los que es aplicable el artículo 296.

4.4 Como primer paso, la Comisión debería presentar cuanto antes una «comunicación interpretativa» sobre el artículo 296. Sólo tras la experiencia adquirida con dicha comunicación será posible decidir si también se requiere un instrumento jurídico.

4.5 El equipo de «doble uso» es cada vez más común y se acoge favorablemente esta tendencia, especialmente a causa del potencial de la IDT que se aplica al equipo militar de uso civil.

4.6 Se acoge favorablemente el papel preponderante atribuido a la Agencia Europea de Defensa (AED); deberá quedar claro qué papel deben desempeñar todos los organismos implicados.

4.7 Entre las funciones importantes de la AED en este ámbito cabe destacar:

- Garantizar la coordinación con los requisitos de la OTAN
- Contribuir a negociar todos los aspectos financieros necesarios
- Contribuir a armonizar los actuales procedimientos nacionales
- Sugerir formas innovadoras de proporcionar las capacidades necesarias
- Fomentar el mantenimiento de la voluntad política necesaria.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios»

(COM(2004) 139 final — 2004/0047 (COD))

(2005/C 221/13)

El 28 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 53 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios forma parte del denominado **tercer paquete ferroviario** que fue aprobado por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2004. Otros elementos de éste son los siguientes:

- la Propuesta de Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad (COM(2004) 142 final);
- la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril (COM(2004) 143 final), y
- la Propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM(2004) 144 final),

así como

- la Comunicación de la Comisión — Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario (COM(2004) 140 final);
- y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la apertura gradual a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (SEC(2004) 236).

1.2 El denominado **primer paquete ferroviario** (también llamado paquete de medidas de infraestructura) entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y su transposición al Derecho nacional estaba prevista para el 15 de marzo de 2003. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: entre otras medidas, el libre acceso al mercado para el transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías antes del 15 de marzo de 2003 y la liberalización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril antes del 15 de marzo de 2008 ⁽¹⁾;
- la ampliación del ámbito de la validez de una licencia europea para las empresas ferroviarias (modificación de la Directiva 95/18/CE) ⁽²⁾;
- la armonización de las disposiciones relativas a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por su utilización y la reglamentación de la certificación de la seguridad (sustitución de la Directiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 En octubre de 2003 la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia Europeo una demanda contra nueve Estados miembros por no haber notificado la transposición al Derecho nacional del primer paquete ferroviario. En mayo de 2004 aún faltaba la notificación de cinco Estados miembros, y dos Estados miembros habían aplicado sólo parcialmente las disposiciones en el Derecho nacional.

⁽¹⁾ Directiva 2001/12/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽²⁾ Directiva 2001/13/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 26 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽³⁾ Directiva 2001/14/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 29 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

1.4 El denominado **segundo paquete ferroviario** fue publicado el 30 de abril de 2004 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y su transposición al Derecho nacional deberá llevarse a cabo antes del 30 de abril de 2006. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: Extensión del libre acceso a los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías a la totalidad de la red a partir del 1 de enero de 2006 y la liberalización del transporte ferroviario de mercancías nacional, incluido el cabotaje, a partir del 1 de enero de 2007 ⁽⁴⁾;
- la Directiva sobre seguridad ferroviaria en la Comunidad ⁽⁵⁾;
- el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽⁶⁾;
- la modificación de las Directivas relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) y a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE) ⁽⁷⁾.

1.5 Con el primer y el segundo paquetes ferroviarios se sentaron los fundamentos jurídicos para establecer un mercado interior del transporte de mercancías por ferrocarril. Las medidas se refieren al acceso al mercado, la concesión de licencias y la certificación de seguridad de las empresas ferroviarias, el acceso a las infraestructuras y la aplicación de cánones por su utilización, la creación de un marco jurídico para la seguridad ferroviaria, así como la adopción de medidas para establecer la interoperabilidad técnica del sistema ferroviario.

1.6 Este nuevo marco jurídico hace necesarios, como el CESE señaló en su Dictamen sobre el segundo paquete ferroviario ⁽⁸⁾, la plena reestructuración del sector, así como el establecimiento de nuevas autoridades y un nuevo reparto de competencias.

1.7 En el mismo dictamen, el CESE señaló también la necesidad de adoptar disposiciones sociales europeas. Entretanto, el 17 de enero de 2004 los interlocutores sociales europeos del sector ferroviario, la Comunidad Europea de Ferrocarriles (CER) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (FETT) firmaron dos acuerdos europeos:

- 1) La introducción de una licencia europea para maquinistas de transporte internacional, y

⁽⁴⁾ Directiva 2004/51/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 164 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁵⁾ Directiva 2004/49/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 44 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁶⁾ Reglamento 2004/881/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁷⁾ Directiva 2004/50/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁸⁾ DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

- 2) un Acuerdo sobre determinados aspectos de las condiciones de contratación del personal ferroviario móvil en el transporte internacional.

1.8 En el marco de este tercer paquete ferroviario la Comisión presentó una propuesta de Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad que entrará en vigor en 2010 o en 2015.

1.9 Con la presentación de una nueva modificación de la Directiva 91/440/CEE la Comisión sigue persiguiendo el objetivo de una liberalización gradual del sector ferroviario.

2. La propuesta de la Comisión Europea

2.1 La Comisión propone liberalizar el acceso al mercado para el transporte internacional de viajeros por ferrocarril a partir del 1 de enero de 2010. La propuesta incluye el cabotaje; es decir, la posibilidad de dejar y tomar viajeros en las estaciones de todo el recorrido. Al mismo tiempo, se suprimirá la disposición sobre libre acceso al mercado para las agrupaciones internacionales.

2.2 En la UE-25 el ferrocarril transporta aproximadamente seis mil millones de viajeros al año. La mayor parte utiliza los servicios de transporte ferroviario de cercanías y los servicios regionales. De acuerdo con los datos sobre la venta de billetes, aproximadamente un 10 % utiliza el transporte ferroviario internacional. Éste incluye el transporte regional transfronterizo, el internacional de gran distancia y el de alta velocidad.

2.3 La Comisión reconoce que la liberalización del transporte internacional de viajeros, incluido el cabotaje, podrá eventualmente tener efectos negativos en los resultados económicos del transporte de viajeros sujeto a contratos de servicio público. Se propone autorizar excepciones al libre acceso al mercado si para el mismo trayecto existen contratos de servicio público de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 1191/69 o si la liberalización del transporte internacional pone en peligro el equilibrio de estos servicios. Estas excepciones sólo podrán autorizarse en caso de resultar estrictamente necesarias para mantener el servicio definido en un contrato de servicio público y previo dictamen favorable del organismo regulador a que se refiere el artículo 30 de la Directiva 2001/14/CE. Deberá ser posible someter este asunto a un control judicial.

2.4 La Comisión deberá presentar antes del 31 de diciembre de 2012 un informe sobre la aplicación de las disposiciones.

3. Evaluación de la propuesta

3.1 Condiciones para la revitalización del sector ferroviario

3.1.1 A la propuesta de liberalización del transporte internacional de viajeros subyace la idea de que la competencia en el transporte internacional tendrá una o más de las siguientes consecuencias: un aumento del número de usuarios, una transferencia de los usuarios de otros modos de transporte (en particular, del transporte aéreo) al ferrocarril, una mejora de la calidad del servicio prestado a los clientes y tarifas más bajas.

3.1.2 En su Dictamen sobre el segundo paquete ferroviario ⁽⁹⁾, el CESE señaló cuáles eran las condiciones principales para la revitalización del sistema ferroviario:

- financiación de la ampliación de la red y mejora de las infraestructuras,
- establecimiento de la interoperabilidad técnica y su financiación,
- establecimiento de una igualdad de condiciones de competencia con los otros modos de transporte, en particular:
 - el estricto cumplimiento de las disposiciones sociales en el sector del transporte por carretera, y
 - la exigencia de precios justos por el uso de infraestructuras para todos los modos de transporte.

3.1.3 Hasta la fecha no se ha presentado la propuesta de un marco que establezca precios justos por el uso de las infraestructuras para todos los modos de transporte que se anunciaba en el Libro Blanco titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad».

3.1.4 La supervisión y apropiada aplicación de la legislación social en el transporte por carretera sigue siendo un serio problema.

3.1.5 A ello se añade la necesidad de encontrar soluciones al endeudamiento de muchas compañías de ferrocarril. En particular las empresas ferroviarias de los nuevos Estados miembros de la UE no podrán competir si no solucionan su elevado endeudamiento.

3.1.6 El CESE hacía también referencia a que las autoridades que deberían crearse con el primer y segundo paquetes ferroviarios (organismos de control, organismos de tarificación, organismos de adjudicación, organismo notificado, autoridades responsables de la seguridad, organismos de investigación sobre las causas del accidente) harían necesaria una reestructuración a corto plazo del sector ferroviario, para cuyo funcionamiento fluido se requiere una serie de años y de experiencias prácticas.

⁽⁹⁾ Véase la nota 8.

El CESE se pronunció a favor de otorgar prioridad a la seguridad de la red de ferrocarril. Ello incluye la adopción de disposiciones sociales europeas para el sector ferroviario.

3.2 Análisis a posteriori de la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril

3.2.1 En el tiempo transcurrido desde entonces se adoptaron las decisiones para la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril. No obstante, todavía deben llevarse a cabo más experiencias sobre los efectos de estas decisiones.

3.2.2 El 1 de enero de 2006 a más tardar la Comisión presentará un informe que abordará los aspectos siguientes ⁽¹⁰⁾:

- aplicación de la Directiva 91/440/CE en los Estados miembros y funcionamiento efectivo de los distintos organismos interesados;
- desarrollo del mercado, en particular tendencias del tráfico internacional, actividad y participación en el mercado de todos los agentes, incluidos los nuevos operadores;
- repercusión en el sector del transporte en general, en particular en lo relativo al cambio modal;
- repercusión en el nivel de seguridad en cada Estado miembro;
- condiciones de trabajo en el sector para cada Estado miembro.

3.2.3 El CESE cree conveniente aguardar la publicación de este informe y recabar datos sobre el desarrollo de las medidas decididas hasta la fecha antes de dar nuevos pasos hacia la apertura del mercado a la competencia, al tiempo que pide a la Comisión que facilite dicho informe a tiempo.

3.3 Análisis a priori de la liberalización del transporte internacional de viajeros por ferrocarril

3.3.1 Antes de presentar el tercer paquete ferroviario, la Comisión encomendó un estudio para analizar la liberalización del transporte de viajeros. Se pedía que en el estudio se analizaran diferentes modelos de liberalización y se formularan recomendaciones sobre un modelo. Los modelos eran los siguientes:

- Transporte internacional sin cabotaje
- Transporte internacional con cabotaje
- Transporte nacional e internacional de viajeros por ferrocarril.

⁽¹⁰⁾ Letra d) del artículo 2 de la Propuesta de Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.

3.3.2 De entre los tres modelos preestablecidos, el estudio acababa recomendando la liberalización del transporte internacional de viajeros por ferrocarril con cabotaje ⁽¹¹⁾.

3.3.3 El CESE lamenta que este análisis a priori no se haya utilizado para examinar cuestiones importantes en profundidad. Dichas cuestiones serían las repercusiones de una liberalización del transporte de viajeros para

- el transporte regional y el transporte por ferrocarril sujeto a contratos de servicio público, en particular en los Estados miembros de pequeño y mediano tamaño,
- la calidad del servicio para los clientes,
- el empleo y las condiciones de trabajo en el sector del transporte de viajeros por ferrocarril, y
- las empresas ferroviarias de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental.

3.3.4 El estudio contiene algunas afirmaciones sobre algunos de los ámbitos citados (incluida la importancia del precio de los billetes y los cánones por la utilización de franjas ferroviarias) a las que se llegó para dos trayectos sobre la base de cuatro estudios de casos (Suecia, Alemania, España y Hungría) y un modelo de simulación. Asimismo, se desaconsejaba la liberalización del transporte nacional de pasajeros por ferrocarril. Sin embargo, en el estudio se pedía explícitamente que se formulara una recomendación sobre uno de los tres modelos.

3.4 *Repercusiones de la apertura del mercado a la competencia para el transporte regional y el transporte sujeto a contratos de servicio público*

3.4.1 En la propuesta de liberalización del transporte internacional de pasajeros, el cabotaje introduce un elemento de apertura del mercado para una parte del transporte nacional de pasajeros.

3.4.2 El transporte nacional de pasajeros suele ser un transporte en red en el que las ganancias de los trayectos muy frecuentados compensan las pérdidas de los trayectos menos frecuentados y permiten de este modo una mayor oferta. Esto se refiere no sólo a los transportes sujetos a contratos de servicio público que se realizan con derechos de exclusividad o con subvenciones, para los que, de conformidad con la propuesta de la Comisión, es posible autorizar excepciones si se cumplen unas condiciones estrictas.

3.4.3 En particular, en los Estados miembros de pequeño y mediano tamaño ese elemento puede dar lugar a distorsiones del transporte de pasajeros por ferrocarril que no funciona con contratos de derechos de exclusividad.

3.4.4 En algunos Estados miembros los contratos sobre obligaciones de servicio público que se han concluido no son

contratos para un trayecto específico, sino que son válidos para toda la red. Por esta razón, es muy difícil demostrar que está amenazado el equilibrio del transporte sujeto a contratos de servicio público.

3.4.5 La posibilidad de autorizar excepciones propuesta por la Comisión implica procedimientos de demostración complicados y se corre el riesgo de que estos deriven en litigios legales.

3.4.6 En julio de 2000, la Comisión propuso el COM(2000) 7 final a fin de sustituir por un nuevo reglamento el Reglamento (CEE) nº 1191/69 relativo a las obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes de pasajeros, que establece las normas para la concesión de compensaciones y derechos exclusivos al transporte de pasajeros por carretera.

3.4.7 La propuesta de modificación del Reglamento (CEE) nº 1191/69 está bloqueada en el Consejo de Ministros de Transporte desde hace varios años. Existen divergencias fundamentales entre la propuesta de la Comisión y la posición del Parlamento Europeo que podrían tener una influencia considerable en las repercusiones de la propuesta en el marco de la liberalización del transporte de pasajeros por ferrocarril. Además, la Comisión tiene previsto presentar todavía durante este año una nueva propuesta.

3.4.8 Ello constituye una razón más para esperar la publicación de este texto jurídico relevante antes de presentar propuestas para proteger el equilibrio del transporte sujeto a contratos de servicio público en el marco de la liberalización.

3.5 *Repercusiones para la calidad del servicio prestado a los clientes*

3.5.1 De conformidad con el estudio citado, debido a los elevados costes y al hecho de que tradicionalmente el precio de los trayectos se fijaba en un nivel bajo, apenas cabe admitir el presupuesto de que la liberalización del transporte internacional de pasajeros se traducirá en una nueva reducción de los precios para los clientes.

3.5.2 Una mayor oferta de diferentes empresas ferroviarias que compiten entre sí en el mismo trayecto podría tener al mismo tiempo la consecuencia de que no se garanticen las condiciones que existen en la actualidad: horarios, billetes e información en una ventanilla única. Se producirá una mayor compartimentación de la información.

3.5.3 A este problema la Comisión ha reaccionado con la propuesta de disposiciones jurídicas que obliguen a las empresas que compiten entre sí a cooperar para mantener el nivel de información garantizado hasta la fecha.

⁽¹¹⁾ EU Rail Passenger Liberalisation: Extended impact assessment, febrero de 2004, por Steer Davies Gleave, London.

3.5.4 El CESE analizará esta propuesta en un dictamen aparte. Sin embargo, quisiera señalar que la obligación de que las empresas que compiten entre sí colaboren para informar a los clientes sólo será necesaria cuando se produzca la liberalización del mercado del transporte de pasajeros.

3.6 Repercusiones para el empleo

3.6.1 La Comisión parte de la base de que la liberalización del transporte internacional de pasajeros dará lugar a una reducción de plantilla a corto plazo, pero que a medio plazo se crearán nuevos empleos debido a la multiplicación de los servicios de transporte. Por ejemplo, se pasan por alto los posibles efectos negativos para el empleo que se derivarán de las repercusiones sobre el transporte regional y el transporte sujeto a contratos de servicio público. Por lo que respecta al apartado 7 del artículo 1 de la Directiva propuesta, los efectos dependerán de la decisión de cada Estado miembro para financiar el transporte regional de viajeros.

3.6.2 En la última década el número de trabajadores del sector ferroviario se ha reducido a la mitad. No obstante, tanto las empresas ferroviarias de los nuevos Estados miembros como las compañías de ferrocarril de Europa occidental siguen anunciando cifras elevadas de supresión de puestos de trabajo. Si la liberalización del transporte internacional de pasajeros llevara a que las empresas ferroviarias de los Estados miembros de la UE de pequeño y mediano tamaño sufrieran también presiones en el transporte nacional de larga distancia, apenas cabría hablar de efectos positivos para el empleo.

3.6.3 El ferrocarril es tradicionalmente un medio de transporte utilizado por todas las capas de la población. El transporte aéreo, de ser un medio de transporte de lujo, ha pasado a ser un medio de transporte de masas. Los efectos para el empleo que han ido unidos a esta transformación no se repetirán en la misma medida en el transporte internacional de viajeros por ferrocarril.

3.6.4 Al mismo tiempo hay que señalar que en el sector aéreo los puestos de trabajo buenos que existían en las compañías aéreas nacionales de antaño han sido sustituidos por puestos de trabajo de peor calidad en otros segmentos de la industria de la aviación civil.

3.6.5 El CESE considera muy preocupante la elevada pérdida de empleos en el sector ferroviario. La gran reducción de empleos dará lugar a considerables problemas sociales, en particular en los nuevos Estados miembros que padecen una elevada tasa de desempleo y cuentan con un sistema social débil. Es urgente adoptar medidas adicionales de carácter social. El CESE se pronuncia en contra de las medidas que se traduzcan en nuevas reducciones de empleo en este sector tan castigado y en

un empeoramiento de la calidad del empleo en el sector ferroviario.

3.7 Repercusiones para las empresas ferroviarias de los nuevos Estados miembros

3.7.1 En el mencionado estudio de Steer Davies Gleave se señala que el mal estado de las infraestructuras en los nuevos Estados miembros, la mala situación financiera de las empresas ferroviarias y el precio de los billetes que, por lo general, se mantiene por debajo de los costes a largo plazo constituyen importantes obstáculos adicionales para aumentar la competencia.

3.7.2 Además, las empresas ferroviarias no disponen de material rodante de calidad a fin de poder hacer frente a la competencia.

3.7.3 En los nuevos Estados miembros el transporte regional desempeña un papel todavía más importante que en la UE-15 hasta la fecha. Si la liberalización del transporte internacional de pasajeros tiene efectos negativos en la oferta regional, la repercusiones serán mayores para los nuevos Estados miembros y ello acelerará el retroceso del comparativamente alto porcentaje de transporte de pasajeros por ferrocarril que se da en estos países.

4. Conclusiones

4.1 En sus dictámenes el CESE se ha pronunciado siempre a favor de una revitalización de los ferrocarriles en Europa y para ello ha hecho referencia a unas importantes condiciones necesarias:

- Desarrollo de infraestructuras y eliminación de puntos de estrangulamiento,
- establecimiento de la interoperabilidad del sistema ferroviario,
- establecimiento de una igualdad de condiciones de competencia con los otros modos de transporte,
- garantía de la seguridad del ferrocarril y de las disposiciones de carácter social.

4.2 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que aporten su contribución para hacer realidad estas condiciones con la mayor rapidez posible.

4.3 El CESE subraya la importancia del transporte de pasajeros por ferrocarril para satisfacer las necesidades de movilidad de los ciudadanos y su papel como prestador de servicios públicos.

4.4 El CESE reconoce la gran utilidad de un prestador de servicios de red y de su integración con otros medios de transporte público para facilitar la movilidad de la población. Este servicio no puede ser puesto en peligro.

4.5 El CESE considera que cualquier decisión sobre la liberalización del transporte internacional de pasajeros se basará en un conocimiento amplio y claro de los efectos globales del transporte de pasajeros por ferrocarril y el impacto de las medidas adoptadas en el marco del primer y segundo paquete ferroviario.

4.6 Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a que efectúe un análisis a priori de las ventajas y los inconvenientes de una liberalización del transporte de pasajeros. Este análisis debe centrarse en las repercusiones de una liberalización para

- el transporte regional y el transporte por ferrocarril sujeto a contratos de servicio público, en particular en los Estados miembros de pequeño y mediano tamaño,
- la calidad del servicio prestado a los clientes,
- el empleo y las condiciones de trabajo en el sector del transporte de viajeros por ferrocarril, y
- las empresas ferroviarias de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental.

4.7 El CESE pide a la Comisión que presente en primer lugar el informe que se exige en la Directiva 91/440/CEE (modificada por la Directiva 2004/51/CE) sobre la realización de la liberalización del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril.

4.8 El CESE señala que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable (COM(2002) 7 final, propuesta modificada en el COM(2002) 107 final) sigue estancada en el Consejo. La forma definitiva de este Reglamento

puede tener repercusiones para las disposiciones encaminadas a proteger el transporte sujeto a contratos de servicio público en el marco de una liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

4.9 La mejora de la calidad del servicio en el transporte de pasajeros por ferrocarril contribuye a hacer más atractivo este modo de transporte y puede ayudar a alcanzar los objetivos de la política europea de transportes para un sistema de transporte sostenible. A las empresas ferroviarias incumbe a este respecto la responsabilidad principal. Sin embargo, el CESE mantiene sus reservas sobre las medidas que pueden poner en peligro el nivel actual de calidad de los servicios. Asimismo, apreciaría las medidas encaminadas a mejorar la calidad de los mismos.

4.10 El CESE considera que la promoción de una mejor cooperación entre empresas ferroviarias será la medida apropiada para mejorar la calidad del servicio prestado a los viajeros en el transporte internacional de pasajeros por ferrocarril, especialmente en el transporte regional e internacional de pasajeros.

4.11 El CESE acogería con satisfacción que la Comisión entablara un diálogo con los interlocutores sociales europeos sobre las repercusiones de la liberalización del transporte por ferrocarril y, en particular, sobre sus efectos cuantitativos y cualitativos para el empleo.

4.12 En los nuevos Estados miembros el porcentaje del transporte de viajeros por ferrocarril en el conjunto del transporte de pasajeros es considerablemente más alto que en los países de la UE-15. El CESE considera necesario que se preste una atención especial al desarrollo del transporte de viajeros por ferrocarril en los nuevos Estados miembros y a las repercusiones de una liberalización para estos países. Mantener este porcentaje alto del transporte de pasajeros por ferrocarril es algo que interesa a toda la Comunidad y se corresponde con los objetivos establecidos en el Libro Blanco sobre la política europea de transportes.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (de acuerdo con el apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno)

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

Punto 3.1.4

Suprímase.

Exposición de motivos

Nada tiene que ver este punto con la liberalización del ferrocarril. Se mezclan dos sectores en un Dictamen que trata de la modificación y desarrollo de los ferrocarriles en Europa. No se puede afirmar que el control de la legislación social en el transporte por carretera sea un serio problema, cuando existe numerosa legislación que regula los tiempos de conducción y descanso y la jornada de trabajo del personal en movimiento. Toda esta legislación se controla con el tacógrafo. Además, en agosto de este año entra en vigor un nuevo dispositivo de control, el tacógrafo digital, que llevará de manera más precisa el control de la jornada de trabajo de los conductores.

Resultado de la votación

Votos a favor: 58

Votos en contra: 80

Abstenciones: 7

Punto 3.1.6

Suprímase la última frase:

«Ello incluye la adopción de disposiciones sociales europeas para el sector ferroviario».

Exposición de motivos

La seguridad ferroviaria en la UE ha quedado regulada en la Directiva 2004/49 CE.

Resultado de la votación

Votos a favor: 52

Votos en contra: 93

Abstenciones: 5

Punto 3.2.3

Sustitúyase por el siguiente texto:

«A juicio del CESE, convendría analizar el contenido de este informe una vez se publique para determinar si la propuesta de directiva debe enmendarse o modificarse.»

Exposición de motivos

La redacción actual aboga por bloquear el proceso legislativo, lo que entraña una forma de incertidumbre jurídica perjudicial para todos: empresas, trabajadores y clientes.

Parece más positivo y constructivo manifestar claramente la voluntad de tener en cuenta las conclusiones para, en caso necesario, enmendar o modificar la propuesta de directiva.

De esta manera el dictamen se inscribe en un proceso dinámico y abierto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 54

Votos en contra: 92

Abstenciones: 9

Puntos 3.4.7 y 3.4.8

Sustitúyanse ambos puntos por el texto siguiente como punto 3.4.7:

«Cuando la nueva propuesta de Reglamento (CEE) nº 119/69 se someta al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo, convendrá examinar las consecuencias que dicho reglamento podría tener para la liberalización del transporte ferroviario de viajeros y el equilibrio del servicio público.»

Exposición de motivos

La redacción actual hace referencia a una situación desfasada. La Comisión ha redactado un nuevo texto que podría someter al Consejo de Transportes del mes de junio. No es posible juzgar de antemano la acogida que le dispensarán tanto el Consejo de Ministros como el Parlamento Europeo.

La redacción propuesta se inscribe en una dinámica más constructiva.

Resultado de la votación

Votos a favor: 68

Votos en contra: 90

Abstenciones: 8

Punto 3.6

Suprímase.

Exposición de motivos

No se puede afirmar que la liberalización del ferrocarril traerá una pérdida de puestos de trabajo y que los nuevos que se creen serán de peor calidad, cuando en el resto de modos de transporte, la liberalización ha traído como una de sus consecuencias el aumento del número de puestos de trabajo. Hay que recordar que el ferrocarril es el único modo que está sin liberalizar.

Resultado de la votación

Votos a favor: 66

Votos en contra: 102

Abstenciones: 6

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad»

(COM(2004) 142 final — 2004/0048 (COD))

(2005/C 221/14)

El 28 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 414º Pleno (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 25 votos en contra y 26 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Directiva para la certificación del personal ferroviario forma parte del denominado **Tercer paquete ferroviario**, que fue aprobado por la Comisión el 3 de marzo de 2004. Otros elementos de este paquete son los siguientes:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: apertura a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (COM(2004) 139 final);
- la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril (COM(2004) 143 final);
- la Propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM(2004) 144 final);

así como

- la Comunicación de la Comisión — Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario (COM(2004) 140 final), y
- el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la apertura gradual a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (SEC(2004) 236).

1.2 El denominado **primer paquete ferroviario** (también llamado paquete de medidas de infraestructura) entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y su transposición al Derecho nacional estaba prevista para el 15 de marzo de 2003. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: entre otras medidas, el libre acceso al mercado para el transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías antes del 15 de marzo de 2003 y la apertura a la competencia del transporte internacional de mercancías por ferrocarril antes del 15 de marzo de 2008 ⁽¹⁾;
- la ampliación del ámbito de validez de una licencia europea para las empresas ferroviarias (modificación de la Directiva 95/18/CE) ⁽²⁾;
- la armonización de las disposiciones relativas a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por su utilización y la reglamentación de la certificación de la seguridad (sustitución de la Directiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 En octubre de 2003, la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia Europeo una demanda contra nueve Estados miembros por no haber notificado la transposición al Derecho nacional del primer paquete ferroviario. En mayo de 2004 faltaba aún la notificación de cinco Estados miembros y dos Estados miembros habían incorporado sólo parcialmente las disposiciones al Derecho nacional.

⁽¹⁾ Directiva 2001/12/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽²⁾ Directiva 2001/13/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 26 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

⁽³⁾ Directiva 2001/14/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 29 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

1.4 El denominado **segundo paquete ferroviario** fue publicado el 30 de abril de 2004 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y su transposición al Derecho nacional deberá llevarse a cabo antes del 30 de abril de 2006. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: extensión a la totalidad de la red, a partir del 1 de enero de 2006, del libre acceso a los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías y apertura a la competencia del transporte ferroviario de mercancías nacional, incluido el cabotaje, a partir del 1 de enero de 2007 ⁽¹⁾;
- la Directiva sobre seguridad ferroviaria en la Comunidad ⁽²⁾;
- el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽³⁾;
- la modificación de las Directivas relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) y a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Con el primer y el segundo paquetes ferroviarios se sentaron los fundamentos jurídicos para establecer un mercado interior del transporte de mercancías por ferrocarril. Las medidas se refieren al acceso al mercado, la concesión de licencias y la certificación de seguridad de las empresas ferroviarias, el acceso a las infraestructuras y la aplicación de cánones por su utilización, la creación de un marco jurídico para la seguridad ferroviaria, así como medidas para establecer la interoperabilidad técnica del sistema ferroviario.

1.6 Este nuevo marco reglamentario requiere, como ya ha señalado el CESE en su Dictamen sobre el segundo paquete ferroviario ⁽⁵⁾, una reorganización total del sector, incluido el establecimiento de nuevas autoridades y competencias.

1.7 En este marco reglamentario, las **disposiciones sociales** relativas a la cualificación del personal responsable de la seguridad y las relativas a las condiciones para su actuación son insuficientes o ni siquiera se contemplan.

1.8 El 17 de enero de 2004, los interlocutores sociales europeos del sector ferroviario, a saber, la Comunidad Europea del Ferrocarril (CER) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF), firmaron dos acuerdos europeos:

- 1) Creación de una licencia europea para maquinistas que efectúan un servicio de interoperabilidad transfronteriza;
- 2) Acuerdo sobre determinados aspectos de las condiciones de prestación de servicio de trabajadores móviles que lleven a cabo servicios de interoperabilidad transfronteriza.

⁽¹⁾ Directiva 2004/51/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 164 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽²⁾ Directiva 2004/49/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 44 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽³⁾ Reglamento 2004/881/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁴⁾ Directiva 2004/50/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

⁽⁵⁾ DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

1.9 La propuesta de Directiva objeto de examen sobre la certificación del personal ferroviario recoge en parte el acuerdo de los interlocutores sociales sobre la creación de una licencia europea para maquinistas.

1.10 La Comisión ha informado al CESE de que, en relación con el acuerdo sobre las condiciones de trabajo (periodos de descanso y a bordo del tren), los interlocutores sociales europeos han solicitado formalmente que la aplicación del acuerdo se haga mediante una decisión del Consejo. Esta petición está siendo examinada por la Comisión.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La Comisión basa la presentación de la propuesta de Directiva en la necesidad de mejorar la interoperabilidad y la gestión del personal. Ello facilitará la certificación de las empresas ferroviarias, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad y garantizando las condiciones de libre circulación de trabajadores.

2.2 La Comisión hace referencia también a los objetivos de los interlocutores sociales europeos, entre otros:

- garantizar un nivel elevado de las cualificaciones del personal que permita mantener el nivel de seguridad, e incluso acrecentarlo,

- reducir los riesgos de *dumping* social.

2.3 La Comisión propone que la certificación de maquinistas se establezca sobre la base de unos requisitos europeos mínimos. En una primera fase, hasta 2010, deberán obtener esta certificación los maquinistas que operan en el tráfico transfronterizo, y antes de 2015, todos los maquinistas del tráfico nacional.

2.4 Según los datos de la Comisión, la primera fase afectará a unos 10 000 maquinistas, y la segunda a unos 200 000.

2.5 Además, la Comisión propone una certificación del personal ferroviario que participa de manera indirecta en la conducción. Sin embargo, la propuesta de Directiva no contiene ninguna disposición específica, y en particular ninguna disposición sobre el nivel de cualificación del personal de trenes. Se tendrán en cuenta los principios de la Directiva. La definición de las normas de cualificación deberá establecerse en una fase posterior, a través de la Agencia Ferroviaria Europea o en el marco de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad.

2.6 La propuesta de Directiva prevé una certificación con dos elementos diferenciados:

- 1) la licencia europea, atribuida por las autoridades competentes, reconocida a nivel comunitario y propiedad del maquinista, y que acredita determinadas cualificaciones y el cumplimiento de ciertos requisitos básicos;
- 2) un certificado complementario armonizado, expedido por la compañía ferroviaria, que es propiedad de la empresa y acredita competencias específicas relativas a la empresa en cuestión, por ejemplo competencias relacionadas con las infraestructuras.

2.7 Las autoridades competentes y las compañías ferroviarias deberán gestionar registros que recojan las cualificaciones correspondientes y su puesta al día, así como la retirada y las modificaciones de las licencias y los certificados complementarios armonizados.

2.8 La Comisión propone una división en tres categorías de maquinistas: (A) locomotoras de maniobra y trenes de trabajos; (B) transportes de personas y (C) transportes de mercancías.

2.9 La edad mínima se fija en veinte años, con la posibilidad de que se fije en dieciocho años dentro del territorio nacional.

2.10 La propuesta incluye disposiciones sobre la modificación y renovación de las licencias y los certificados complementarios armonizados, así como sobre los controles periódicos del cumplimiento de los requisitos, la retirada de las licencias y los certificados y las posibilidades de recurso. Asimismo, incluye disposiciones sobre controles y sanciones.

2.11 Además, la propuesta contiene disposiciones sobre el acceso a la formación, los exámenes y la evaluación de la calidad del sistema de formación y del procedimiento.

2.12 El anexo I describe el modelo comunitario, tanto de licencia como de certificado complementario. En el anexo II a VII se fijan las tareas del maquinista, los requisitos médicos y psicológicos que debe cumplir y las cualificaciones profesionales necesarias.

2.13 Por último, se encarga a la Agencia Ferroviaria Europea que a finales de 2010 presente un balance, y que en este informe examine la posibilidad de recurrir a tarjetas inteligentes.

3. Evaluación de las propuestas de la Comisión

3.1 Consideraciones generales

3.1.1 El CESE acoge positivamente en sus líneas generales la propuesta de Directiva sobre la certificación del personal de trenes.

3.1.2 Los maquinistas y el personal de trenes con funciones relevantes en materia de seguridad tienen una responsabilidad importante en relación con la seguridad del tráfico, el personal, los pasajeros y las mercancías. Una liberalización del mercado ferroviario debe ir acompañada de garantías de un elevado nivel de cualificación por medio de disposiciones comunes.

3.1.3 Además, unas normas mínimas armonizadas facilitan el trabajo transfronterizo del personal ferroviario⁽¹⁾. Conveniría hacer hincapié, no obstante, en que las diferencias en los sistemas de explotación y en las disposiciones de seguridad de los Estados miembros constituyen el principal obstáculo para que los maquinistas puedan realizar su trabajo más allá de la frontera, un obstáculo que persistirá aún durante muchos años. Los diferentes sistemas y la variedad de lenguas suponen importantes exigencias suplementarias para la cualificación del personal.

3.1.4 El CESE señala también que un nivel de cualificación elevado y la certificación correspondiente sirven para mantener el reconocimiento social y el poder de atracción de una profesión con horarios incómodos y que registra una pérdida creciente de seguridad laboral como consecuencia de la aparición de las agencias de trabajo temporal. En los sectores del transporte por carretera y de las vías navegables, las empresas se quejan ya de tener dificultades considerables para encontrar personal. El objetivo de esta Directiva no puede ser reducir el tiempo de formación.

3.1.5 Las compañías ferroviarias tradicionales que practican la autorregulación han asumido la responsabilidad de la formación y el nivel de cualificación de su personal, así como de una explotación del tráfico con garantías de seguridad. Así se ha conseguido un alto nivel de cualificación y se ha logrado que el tráfico ferroviario sea uno de los medios de transporte más seguros.

3.1.6 Se deberá velar por que los objetivos conexos de la Directiva de aumentar la movilidad laboral de los maquinistas y ofrecer un acceso no discriminatorio a las instituciones de formación no den lugar a un empeoramiento global de la calidad de la formación y a que los costes de formación recaigan sobre el trabajador.

⁽¹⁾ No obstante, conviene subrayar que el cambio de maquinista y personal en la frontera sólo lleva unos minutos (por ejemplo, ocho minutos en Brennero). Por lo que se refiere al tráfico de mercancías, las paradas en la frontera están justificadas en mayor medida por otros factores, como los controles de documentos, vagones, etc.

3.2 Disposiciones específicas

3.2.1 Ámbito de aplicación y creación de la certificación

3.2.1.1 El CESE respalda la introducción gradual de la certificación **para el tráfico internacional y nacional**. Ello permite a las empresas introducir las modificaciones necesarias de manera progresiva.

3.2.1.2 No obstante, el **plazo** de 2008-2010 para el tráfico internacional y de 2010-2015 para los maquinistas del tráfico nacional (artículo 34) resulta sorprendente. Teniendo en cuenta la liberalización del tráfico internacional de mercancías, efectuada ya desde 2003 o a partir de 2006, según los casos, así como la del tráfico nacional de mercancías, que será realidad a partir de 2007, convendría adelantar la creación de la certificación para maquinistas a una fecha anterior.

3.2.1.3 El CESE acoge también positivamente la **certificación del personal de trenes**. El personal que cumple funciones de seguridad desempeña un importante papel en el sistema de seguridad del tráfico ferroviario. Sin embargo, la definición propuesta resulta incomprensible: «Todo agente distinto del maquinista, presente en la locomotora o el tren y que participe indirectamente en la conducción...» (artículo 25). Sería preferible hablar de personal de trenes que cumplen tareas relacionadas con la seguridad. El CESE considera más conveniente que las funciones de esta categoría del personal y las cualificaciones necesarias quedasen reguladas en un anexo de la Directiva.

3.2.2 Categorías de maquinistas

3.2.2.1 Se proponen tres «**tipos de permiso**», para la conducción en los servicios de maniobra, el transporte de personas y el transporte de mercancías (artículo 4.2). La diferenciación entre transporte de personas y de mercancías no resulta práctica, y no está fundamentada. No existen diferencias ni en la formación ni en el ejercicio concreto de la profesión. El conocimiento de las locomotoras en cuestión se certifica por separado, y a menudo se utilizan las mismas locomotoras. Sería suficiente con dos categorías, en función de los requisitos de seguridad: circulación de locomotoras en itinerarios cerrados (estaciones de maniobras, obras) o en trayectos abiertos (conductores de línea).

3.2.2.2 Además, el CESE considera más conveniente que la categoría del maquinista figure en la licencia, en vez de en el certificado complementario armonizado.

3.2.3 Edad mínima y experiencia profesional

3.2.3.1 La propuesta de Directiva fija una **edad mínima** de veinte años, pero ofrece la posibilidad de reducirla a dieciocho años, aunque en este caso la licencia quedará circunscrita al

territorio del Estado miembro emisor (artículo 8). En algunos Estados miembros⁽¹⁾, la edad mínima se fija en 21 años. La Directiva tendría por consecuencia una reducción de la edad mínima, al menos para el tráfico internacional.

3.2.3.2 El CESE considera que la edad mínima debería fijarse en 21 años, pues precisamente para el tráfico internacional se exigen más requisitos y se requiere una mayor cualificación. Ello no excluye la posibilidad de fijar una edad mínima inferior a nivel nacional.

3.2.3.3 El CESE consideraría incluso oportuno que para contratar a los maquinistas del tráfico internacional se les exija una **experiencia profesional** previa de tres años como maquinista de una línea principal nacional. El artículo 10 contempla ya una disposición en este sentido para el tráfico nacional. Los conductores de las compañías ferroviarias que únicamente ofrecen servicios de transporte ferroviario internacional podrían obtener la experiencia necesaria gracias a la cooperación con otras compañías ferroviarias que suministran servicios nacionales.

3.2.4 Estructura de la certificación

3.2.4.1 La Comisión propone una **certificación en dos partes**: una licencia europea, expedida por las autoridades competentes y reconocida en toda Europa, y un certificado armonizado, expedido por las empresas. La Comisión justifica esta separación explicando que el establecimiento del sistema de tarjeta inteligente previsto en un principio para una licencia única resulta demasiado complicado y costoso.

3.2.4.2 El CESE respalda en principio la estructura propuesta por la Comisión. Sin embargo, el hecho de que las cualificaciones certificadas se repartan entre los dos documentos supone cierta imprecisión, en particular por lo que se refiere al **conocimiento de las infraestructuras**. En este sentido, debería hacerse una distinción clara entre, por una parte, el conocimiento de las disposiciones relativas a la explotación y la seguridad de una infraestructura específica y, por otra, el conocimiento de las líneas y la geografía local. Mientras que el conocimiento de las disposiciones sobre la explotación de una o varias redes de infraestructuras debería quedar atestado en la licencia del maquinista, los conocimientos sobre las líneas y la geografía local, que deben renovarse periódicamente, habrían de figurar en el certificado complementario armonizado.

3.2.4.3 Esta estructura doble de la certificación es aceptable para un periodo de transición. No obstante, no se debería perder de vista el objetivo de un documento único en forma de tarjeta inteligente que certifique tanto los conocimientos básicos como los específicos de la empresa.

⁽¹⁾ Por ejemplo: en Austria, Dinamarca, Países Bajos, Alemania y Noruega.

3.2.5 Acreditación de exámenes y de centros de formación

3.2.5.1 Se ha encargado a la Agencia Ferroviaria Europea que establezca criterios para la acreditación de los examinadores, los exámenes y los centros de formación. El CESE respalda este procedimiento, pero considera que la Directiva es poco clara. No se regula de manera inequívoca qué exámenes deben ser efectuados por un examinador acreditado y qué cualificaciones pueden ser atestadas por la compañía ferroviaria, sin recurrir a un examinador acreditado. Tampoco se fija de manera clara que el examen de los conocimientos sobre el sistema de explotación y de seguridad de una infraestructura específica debe realizarlo un examinador acreditado por el Estado miembro en cuestión.

3.2.6 Cualificaciones técnicas y requisitos médicos y psicológicos

3.2.6.1 En los anexos de la propuesta de Directiva se enumeran los cometidos de los maquinistas, los requisitos de base y las cualificaciones técnicas específicas, así como las condiciones médicas y psicológicas. La propuesta de la Comisión se basa en buena medida en el acuerdo de los interlocutores sociales sobre la creación de una licencia europea para maquinistas.

3.2.6.2 El CESE expresa su satisfacción por el hecho de que la Comisión se haya orientado por las condiciones técnicas, médicas y psicológicas definidas por los interlocutores sociales, pues lo considera una garantía de un alto nivel de cualificación, en beneficio de la seguridad del tráfico. El CESE considera en principio que las cualificaciones y condiciones necesarias para la certificación de los maquinistas deben regularse en la Directiva.

3.2.6.3 Los anexos podrán ser modificados por el Comité de representantes de los Estados miembros, que también es competente para emitir las especificaciones técnicas de interoperabilidad. La Directiva de interoperabilidad establece que se consulte a los interlocutores sociales sobre la cuestión de las cualificaciones y de la protección laboral y de la salud. Lógicamente, dado que los anexos de la Directiva sobre la certificación del personal ferroviario se basan en las definiciones establecidas por los interlocutores sociales, estos deberían participar en el proceso de modificación de los anexos. El CESE insiste en la conveniencia de que se introduzca en la Directiva una disposición en este sentido.

3.2.7 Revisiones periódicas

3.2.7.1 Para conservar la licencia o el certificado complementario armonizado será necesario someterse a un control periódico de determinados conocimientos.

3.2.7.2 En lo tocante a los controles médicos periódicos, la Comisión se ha orientado por el acuerdo de los interlocutores sociales europeos.

3.2.7.3 En este contexto, el CESE señala la necesidad de ofrecer asistencia psicológica tras los accidentes ferroviarios con víctimas (frecuentemente, casos de suicidio en las vías férreas), un aspecto que no se trata en la Directiva (ni en el artículo 14 ni en el correspondiente anexo III).

3.2.7.4 Por lo que se refiere a la renovación periódica de los conocimientos sobre las líneas, la propuesta resulta demasiado imprecisa. Debería especificarse claramente que, cuando un trayecto no se recorre durante un año, los conocimientos certificados sobre dicho trayecto se pierden.

3.2.7.5 La Directiva no incluye disposición alguna para la formación continuada periódica de los maquinistas en materia de conocimientos generales, como sí se hace en el acuerdo de los interlocutores sociales europeos. El CESE recomienda que, de conformidad con dicho acuerdo, se establezca en la Directiva que las aptitudes básicas deberán desarrollarse y actualizarse cada año.

3.2.8 Retirada de la licencia

3.2.8.1 La Directiva exige que, cuando los maquinistas ya no cumplan los requisitos necesarios para el ejercicio de sus funciones, lo comuniquen a las autoridades competentes. Esto equivale a una autodenuncia, y no puede pretenderse que los maquinistas lo hagan. Adoptar una decisión de este tipo corresponde sólo a un médico laboral acreditado, que informará posteriormente a la empresa. Esta, a su vez, deberá informar a las autoridades competentes.

3.2.8.2 La Directiva tampoco determina el procedimiento a seguir para recuperar una licencia que haya sido retirada.

4. La propuesta de Directiva para la certificación del personal de trenes y el Acuerdo de los interlocutores sociales europeos para la creación de una licencia europea para maquinistas

4.1 El CESE celebra que los interlocutores sociales europeos CER (Comunidad Europea del Ferrocarril) y ETF (Federación Europea de Trabajadores del Transporte) ya hayan tomado la iniciativa de establecer una certificación para los maquinistas que prestan servicios de interoperabilidad transfronteriza.

4.2 El acuerdo presenta la ventaja de garantizar, para los empleados de las compañías que son miembros del CER, un nivel de cualificación elevado antes de tiempo, y no sólo a partir de 2010. Estas empresas no deben verse perjudicadas respecto de las empresas que no se ajustan al acuerdo.

4.3 El CESE opina que es necesario tener plenamente en cuenta el acuerdo firmado por los interlocutores sociales en los sectores que quedarán cubiertos por la Directiva.

4.4 El acuerdo de los interlocutores sociales europeos parte de la base de que los maquinistas afectados están en posesión de una certificación nacional de algún tipo, por lo que no aborda este ámbito. Esto se basa en la larga experiencia de las compañías ferroviarias tradicionales que cooperan entre ellas para la prestación de servicios de transporte.

4.5 La licencia europea para maquinistas creada según el acuerdo de los interlocutores sociales es una certificación complementaria, que atesta conocimientos complementarios que son necesarios para realizar el trabajo en la infraestructura de otro país. Las expiden las empresas y están en su propiedad.

4.6 El certificado complementario armonizado que se propone en la Directiva coincide a grandes rasgos con el sistema de la licencia europea para maquinistas.

4.7 El CESE pide a la Comisión que examine en qué medida la licencia europea para maquinistas emitida según el acuerdo de los interlocutores sociales puede reconocerse, durante un periodo transitorio, como equivalente del certificado complementario armonizado, con el fin de respaldar a las empresas que ya han empezado a tomar medidas para su aplicación. La Directiva debería contener una disposición al respecto.

4.8 El CESE considera que hay un punto que discrimina a las empresas que se han adscrito al acuerdo de los interlocutores sociales respecto de las empresas que expidan sus certificaciones de conformidad con la Directiva. El acuerdo prevé una sesión anual de formación continuada en materia de conocimientos técnicos generales. Esta disposición no ha sido recogida en la propuesta de Directiva, a pesar de que resulta imprescindible para conservar el nivel de cualificación.

5. Conclusiones

5.1 El CESE acoge positivamente la propuesta de Directiva sobre la certificación del personal ferroviario. Lamenta, sin embargo, que estas medidas sociales se presenten como el último eslabón de una serie de disposiciones legales comunitarias para la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril.

5.2 Los maquinistas y el personal de trenes cumplen importantes funciones de seguridad. Por ello, la certificación de este tipo de personal debe garantizar un alto nivel de cualificación.

5.3 El CESE expresa su preocupación por el prolongado periodo de tiempo que separa la fecha de apertura completa del mercado del transporte ferroviario de mercancías y los plazos fijados para la entrada en vigor de la certificación, y pide a la Comisión que adopte todas las medidas necesarias para acortar este intervalo.

5.4 El CESE, por consiguiente, pide al Consejo y al Parlamento Europeo que retiren del «Tercer paquete» la propuesta de Directiva para la certificación del personal ferroviario y la traten por separado, de modo que se eviten nuevos retrasos. El Parlamento Europeo y el Consejo deberían examinar esta Directiva de manera prioritaria y aprobarla rápidamente.

5.5 En este contexto, convendría tener plenamente en cuenta las observaciones del CESE, incluidas las modificaciones propuestas.

5.6 El CESE acoge favorablemente el Acuerdo de los interlocutores sociales europeos sobre determinados aspectos de las condiciones de prestación de servicio de trabajadores móviles que lleven a cabo servicios de interoperabilidad transfronteriza, pide a la Comisión que lo presente al Consejo para su aprobación y recomienda al Consejo que apruebe la propuesta.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (de conformidad con el apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno)

La siguiente propuesta de enmienda, que obtuvo el respaldo de más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el curso del debate.

Punto 3.2.3.3

Suprímase el punto.

Exposición de motivos

La propuesta de Directiva prevé la concesión de una certificación en dos fases:

- el establecimiento de una licencia europea para maquinistas, reconocida en toda Europa
- la expedición de un certificado complementario armonizado que acredita las competencias específicas de la empresa y las cualificaciones propias de cada infraestructura.

La Directiva prevé igualmente disposiciones sobre la modificación y renovación de la licencia de los maquinistas y del certificado complementario armonizado, así como un control periódico del cumplimiento de los requisitos mínimos.

El objetivo del certificado complementario armonizado es verificar la aptitud de los maquinistas y su conocimiento de las líneas en cuestión.

Así pues, no se comprende cómo se justifica la exigencia un período de prueba de tres años para el tráfico internacional: según se desprende de la redacción actual de este punto, tal período se añadiría a los dos años que se establecerían, en el caso del tráfico nacional, para pasar de la categoría de conductor de locomotora de maniobras a la de conductor de línea (transporte de pasajeros o de mercancías).

Esta exigencia, que supondría un período de prueba de cinco años, menoscabaría la importancia del certificado complementario armonizado y sería contraria a la voluntad de favorecer la interoperabilidad transfronteriza. El resultado sería bloquear el desarrollo y la mejora de las relaciones transfronterizas a través del ferrocarril.

Por último, tampoco se entiende por qué habría exigencias distintas según que el tren circule por la red nacional o por la red internacional, puesto que el certificado complementario armonizado ya garantiza las competencias y el conocimiento de la red.

Por estas razones, el punto 3.2.3.3 no está debidamente fundamentado y debería ser suprimido.

Resultado de la votación

Votos a favor: 59

Votos en contra: 100

Abstenciones: 11

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas»

COM(2004) 699 final — ref. 2004/0242 (CNS)

(2005/C 221/15)

El 10 de noviembre 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 Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de enero de 2005 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Reglamento (CE) nº 2501/2001 del Consejo, de 10 de diciembre de 2001⁽¹⁾, relativo a la aplicación de un sistema plurianual de preferencias arancelarias generalizadas (SPG), expirará el 31 de diciembre de 2005. En julio de 2004, la Comisión aprobó las directrices⁽²⁾ relativas a la función del SPG durante el próximo período de diez años, desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2015. Recientemente ha publicado su propuesta⁽³⁾ para el correspondiente reglamento de aplicación.

1.1.1 En 1994, las directrices anteriores⁽⁴⁾ para el período de diez años 1994-2005 y su reglamento de aplicación introdujeron varios cambios importantes, como la modulación arancelaria según la sensibilidad del producto, la graduación y los regímenes especiales de estímulo. En 2001 se introdujo una disposición especial para los países menos desarrollados (PMD), «*Everything but Arms*» (EBA) (todo menos armas), para un período ilimitado de tiempo. La experiencia ha mostrado que algunas de estas medidas funcionan bien en la práctica y deberían mantenerse, mientras que otras precisan algún ajuste habida cuenta de la experiencia adquirida.

1.1.2 La Comunidad ha concedido preferencias comerciales a los países en vías de desarrollo dentro del marco de su SPG desde 1971. La política comercial desempeña un papel clave en las relaciones de la UE con el resto del mundo. El sistema SPG forma parte de esa política y debe ser coherente con la política de desarrollo y consolidar sus objetivos. A tal fin, debe cumplir con los requisitos de la OMC y, en especial, con la cláusula de habilitación del GATT de 1979. Debe también ser compatible con la Agenda para el Desarrollo de Doha. Una prioridad clave es ayudar a los países en vías de desarrollo a que se beneficien de la globalización, en especial vinculando el comercio al desarrollo sostenible. En este contexto, se considera que el desarrollo sostenible abarca una gran variedad de aspectos, como el respeto de los derechos fundamentales y laborales del ser humano, la buena gobernanza y la protección del medio ambiente. Además, la lucha contra la droga es una responsabilidad compartida por todos los países.

1.2 La Comisión ha realizado muchas consultas sobre sus directrices para el próximo período de diez años desde que se publicaron. Sin embargo, a causa de las estadísticas especiales necesarias, se han llevado a cabo evaluaciones de impacto desde un punto de vista interno. La Comisión llevará a cabo una evaluación del impacto en las regiones más periféricas de la UE una vez que el Reglamento haya entrado en vigor.

1.3 No se prevé que los cambios presentados en la propuesta impliquen un cambio significativo en la pérdida anual de ingresos arancelarios con respecto a la situación actual.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta constituye una simplificación del actual sistema dado que reduce el número de regímenes de cinco a tres; esto se ha logrado con la introducción de un régimen único de incentivos para reemplazar a los tres de incentivos especiales actualmente en vigor para la protección de los derechos laborales, la protección del medio ambiente y la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Así pues, el sistema propuesto consiste en:

- Un régimen general;
- Un régimen especial de estímulo (REE) del desarrollo sostenible; y
- Un régimen especial (EBA) para los países menos desarrollados.

2.2 Otra simplificación se podría lograr retirando de la lista de beneficiarios a los países que disfrutaban actualmente de un acceso preferente al mercado comunitario en virtud de acuerdos bilaterales, regionales u otros acuerdos de libre cambio (ALC). La Comunidad procurará no perjudicar a ningún país como consecuencia de este cambio, ya que en el ALC se mantendrán las ventajas que otorgaba el SPG a cada producto incluido en el mismo.

⁽¹⁾ DO L 346 de 31.12.2001.

⁽²⁾ COM (2004) 461 final.

⁽³⁾ COM (2004) 699 final.

⁽⁴⁾ COM (1994) 212 final.

2.3 Las preferencias seguirán variando según la sensibilidad de los productos. Seguirán siendo nulos los derechos del Arancel Aduanero Común (AAC) para productos considerados como no sensibles, a excepción de los artículos agrarios, y se mantendrá la actual reducción global de 3,5 puntos porcentuales para los productos sensibles.

2.4 El régimen general quedará abierto a todos los países excepto a los que hayan sido clasificados por el Banco Mundial durante un período de tres años consecutivos como países con ingresos elevados y en que las cinco secciones más significativas de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 75 % del total de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG. A estos países que actualmente son beneficiarios del sistema SPG se les retiraría del mismo al entrar en vigor el Reglamento propuesto. Los países beneficiarios que estén acogidos a un acuerdo comercial con la Comunidad que abarque al menos todas las preferencias establecidas para ellos en el sistema actual quedarán también excluidos de la lista de países beneficiarios.

2.5 El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible se ha concebido para los países en vías de desarrollo con mayores necesidades. Las preferencias adicionales se concederán inmediatamente (tras presentación de la correspondiente solicitud) a los países en vías de desarrollo que hayan ratificado y aplicado efectivamente los dieciséis convenios básicos sobre derechos humanos y laborales que figuran en el anexo I y al menos siete de los convenios relativos a la buena gobernanza y la protección del medio ambiente que figuran en el anexo II. Al mismo tiempo, se pedirá a los países beneficiarios que se comprometan a ratificar y aplicar efectivamente los convenios internacionales que todavía no hayan ratificado. Se fijará el 31 de diciembre de 2008 como fecha límite para la realización de este proceso.

2.5.1 Los convenios elegidos son los que tienen mecanismos que pueden ser utilizados por las organizaciones internacionales competentes para evaluar regularmente la manera en que se han puesto en práctica. La Comisión tendrá en cuenta estas evaluaciones antes de decidir qué países solicitantes podrán seleccionarse como beneficiarios del REE. Sobre la base de las solicitudes de los países en vías de desarrollo, la Comisión presentará posteriormente una lista de los beneficiarios de este régimen.

2.5.2 Los países que deseen ser beneficiarios del REE deberán presentar una solicitud al respecto dentro de los tres meses siguientes a la fecha de publicación del Reglamento.

2.5.3 Otro requisito es que los países solicitantes deberán ser países vulnerables. En este sentido, se considerará que un país es vulnerable cuando el Banco Mundial no lo haya clasificado como país con ingresos elevados o sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 1 % del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG.

2.6 La propuesta incluye medidas para reducir el impacto que en una nación beneficiaria tendría su retirada de la lista de países menos desarrollados por parte de las Naciones Unidas. En este caso, se establecería un período de transición para la retirada gradual de ese país del régimen EBA. Actualmente, un país así retirado perdería automática e inmediatamente todas las ventajas del SPG de que haya disfrutado como perteneciente al grupo de países menos desarrollados. El nuevo mecanismo permite que este proceso tenga lugar durante un período transitorio.

2.7 El mecanismo de graduación se ha mantenido pero se ha modificado para que su funcionamiento sea más sencillo. Como se hace actualmente, la graduación se aplicará a determinados grupos de productos de países que, siendo competitivos en el mercado comunitario, ya no necesitan el SPG para impulsar sus exportaciones, pero los criterios actuales (participación en las importaciones preferenciales, grado de desarrollo y grado de especialización de las exportaciones) se sustituyen por un criterio único y simple: la cuota del mercado comunitario, expresada por la cuota de las importaciones preferenciales. Los grupos de productos se definen mediante la referencia a las «secciones» de la Nomenclatura Combinada. Como la graduación sólo se aplica a los países que son competitivos para todos los productos de una sección, no se aplicará a los pequeños países beneficiarios sólo por unos pocos productos competitivos de una sección.

2.7.1 La graduación se aplicará a un país beneficiario, por lo que se refiere a los productos de una sección, cuando, durante tres años consecutivos, la media de las importaciones en la Comunidad procedentes de ese país de productos incluidos en la sección afectada exceda un 15 % de las importaciones en la Comunidad de los mismos productos procedentes de todos los países. Para ciertos productos textiles, el umbral se reduce al 12,5 %.

2.8 Los derechos se suspenderán totalmente en caso de que la aplicación del Reglamento dé lugar a derechos *ad valorem* iguales o inferiores al 1 % o a derechos específicos iguales o inferiores a 2 euros.

2.9 La propuesta incluye disposiciones para la retirada temporal de los regímenes preferenciales de todos o algunos productos de un país en determinadas circunstancias específicas. Esto no representa una pérdida significativa del *statu quo*. La Comisión ha indicado que estas disposiciones se utilizarán solamente en circunstancias excepcionales.

2.9.1 Cuando un producto originario de un país beneficiario se importe en condiciones tales que se cause o pueda causarse un perjuicio grave a los productores comunitarios de productos similares o directamente competidores, podrán restablecerse en cualquier momento los derechos normales del AAC para ese producto a petición de un Estado miembro o por iniciativa de la Comisión.

2.10 Para la aplicación del Reglamento propuesto la Comisión estará asistida por un Comité de preferencias generalizadas integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. El Comité recibirá informes de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema y podrá examinar cualquier asunto relacionado con el mismo pero, en especial, participará en la resolución de cuestiones como la elegibilidad de un país que solicite acceder al REE para el desarrollo sostenible, la retirada temporal de beneficios, el restablecimiento de los derechos del AAC en caso de que surjan dificultades para algún productor comunitario y el establecimiento de períodos transitorios en caso de supresión de los beneficios EBA a los países retirados de la lista de PMD de las Naciones Unidas.

3. Observaciones generales

3.1 El SPG es un elemento importante de la política de comercio exterior de la UE que tiene repercusiones de gran envergadura; ejerce una considerable influencia en la actividad de los países en desarrollo, afecta al presupuesto de la UE, influye en las relaciones con los socios comerciales de la UE en organizaciones como la OMC y tiene consecuencias significativas en la industria europea, particularmente en la industria de manufacturación. Es uno de los pocos asuntos que se gestiona a nivel europeo de una manera más federal que no federal; la Comisión tiene competencias exclusivas en este ámbito. La globalización ha aumentado la importancia del SPG; la UE ha utilizado este sistema para ayudar a los países en vías de desarrollo a beneficiarse del proceso de globalización. Al mismo tiempo, ha permitido que la UE promueva la práctica del desarrollo sostenible ofreciendo condiciones preferenciales de acceso al mercado europeo a los países que respetan los principios fundamentales de los derechos humanos.

3.2 Cuando la Comisión publicó las directrices⁽⁵⁾ que constituyen la base de la actual propuesta, el CESE emitió un dictamen⁽⁶⁾ con observaciones detalladas sobre las cuestiones planteadas. En ese dictamen señaló que la simplificación del sistema debía ser un objetivo primordial. Por lo tanto, acoge con satisfacción las medidas contenidas en la propuesta de la Comisión dirigidas a la simplificación de la estructura del sistema. En especial, considera que la reducción del número de regímenes de cinco a tres facilitará considerablemente la obtención de este objetivo.

3.3 El CESE también pidió que se redujera el número de naciones participantes⁽⁷⁾ y propuso, entre otras cosas, la exclusión de los países que actualmente disfrutan de un acceso preferencial a la Comunidad en virtud de un ALC, con la salvaguardia de que las preferencias de las que se benefician con el sistema actual de SPG deben incluirse en el acuerdo bilateral correspondiente. Al Comité le complace observar que se ha adoptado esta recomendación.

3.4 El CESE expresó la preocupación⁽⁷⁾ de que la mayor parte de la ayuda comunitaria iba a los países beneficiarios más ricos y no a los más necesitados. Acoge pues con satisfacción el hecho de que la Comisión haya abordado este problema pero se pregunta si la propuesta ahonda suficientemente en este sentido.

3.5 El CESE recomendó⁽⁷⁾ que se mantuviera el mecanismo de graduación, pero simplificándolo y haciéndolo más transparente. Aprueba las propuestas de la Comisión en este ámbito y considera que lograrán avances significativos en ambos aspectos. En especial, la sustitución por un criterio único y claro de los múltiples criterios existentes permitirá simplificar el proceso y aumentar su transparencia.

3.6 El CESE exhortó⁽⁷⁾ a que se aprovechara esta oportunidad para armonizar, unificar y modernizar todas las normas y procedimientos del sistema SPG. Considera que la actual propuesta va en gran medida en pos de este objetivo.

3.7 El CESE pidió⁽⁷⁾ que con la propuesta de la Comisión se publicara una evaluación de impacto detallada. Expresa su decepción por su ausencia y señala que llevar a cabo una evaluación de impacto en las regiones exteriores de la UE a posteriori constituye un ejercicio insustancial a menos que se pretenda modificar el sistema a raíz de la misma, lo que contraviene el requisito de que los reglamentos deben ser estables en el tiempo. Un contexto así de incertidumbre puede menoscabar el funcionamiento correcto del sistema SPG.

3.8 El CESE aprueba el principio de incorporar en la definición de «desarrollo sostenible» el respeto de los derechos humanos, la protección de los derechos laborales, la protección del medio ambiente, la buena gobernanza y la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

3.9 El CESE señaló⁽⁷⁾ que los regímenes especiales de estímulo existentes han sido totalmente ineficaces para alcanzar sus objetivos principales. Únicamente dos países han sido merecedores del régimen especial de estímulo para la protección de los derechos laborales y ninguno del incentivo especial para la protección del medio ambiente; al mismo tiempo, doce naciones se han beneficiado del régimen especial para combatir la producción y el tráfico de drogas, pero sin ningún efecto perceptible en la práctica de estas actividades.

3.9.1 El CESE considera improbable que la nueva propuesta, aunque introduce una medida favorable a la simplificación del proceso, sea más eficaz. No se ha aumentado la magnitud del estímulo y no hay ninguna razón para suponer que los nuevos regímenes inducirán en mayor medida a los países beneficiarios a que adopten los principios y la práctica del desarrollo sostenible. Ante la exigencia de tener que suscribir veintisiete convenios internacionales pueden muy bien decantarse por seguir con sus propios preceptos y renunciar a las ventajas que se les ofrecen.

⁽⁵⁾ Op. cit.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE de 25.2.2004 — DO C 110 de 30.4.2004.

⁽⁷⁾ *Ibidem*.

3.9.2 Dada la dificultad de ofrecer un estímulo atractivo en un contexto de disminución constante de las barreras arancelarias, podría considerarse la posibilidad de vincular la aplicación de estos convenios a la concesión de ayudas al desarrollo.

3.10 El CESE observa que todos los convenios que deben suscribir los países solicitantes son los que tienen mecanismos que las «organizaciones internacionales competentes» pueden utilizar regularmente para evaluar la manera en que han sido realmente aplicados. El CESE considera que los interlocutores sociales deberían participar en esta evaluación.

3.11 El CESE observa que las condiciones para la retirada temporal de los beneficios cambian poco respecto de las del régimen actual. Dado que sólo se han invocado en el caso de un país (Myanmar), que representa un ejemplo extremo de burla de los convenios internacionales, cabe poner en entredicho su utilidad para promover el desarrollo sostenible. Una sanción que se aplica únicamente en circunstancias tan especiales no puede tener un gran efecto disuasivo. El CESE habría preferido una aplicación más amplia de este mecanismo a fin de potenciar el REE para promover el desarrollo sostenible, que teme caiga en desuso.

3.12 El CESE se pregunta si el nuevo sistema ofrece realmente elementos de disuasión más eficaces contra el fraude que el anterior. Habría preferido un planteamiento más dinámico de este problema. En especial, habría celebrado la creación de mecanismos de colaboración más estrecha entre los órganos de la UE y sus homólogos en los países beneficiarios. Es difícil no llegar a la conclusión de que, en este ámbito, la Comisión ha adoptado una política de *festina lente*.

3.13 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya realizado un amplio trabajo de consulta, tanto en la UE como en los países beneficiarios, antes de formular esta propuesta.

3.14 El CESE observa que la Comisión continuará contando con la asistencia, para la administración del sistema SPG, de un Comité de preferencias generalizadas, que actuará en el marco del procedimiento del «Comité de Reglamentación».

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE observa que los países que deben excluirse del régimen general se limitarán a los que hayan sido clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados y sus exportaciones no sean suficientemente diversificadas. Considera que el número de países que satisfagan estos criterios será limitado. En su día propuso⁽⁸⁾ que las nuevas directrices excluyan,

entre otros, a los países con programas de armamento nuclear y a los que funcionan como paraísos fiscales. Lamenta que muchos de estos países, al parecer, siguen siendo elegibles para su inclusión en la lista de beneficiarios.

4.2 Uno de los criterios para la inclusión en el REE que promueve el desarrollo sostenible es que debe tratarse de un «país vulnerable». El apartado 2 del artículo 9 establece que un país se considera vulnerable cuando no se ha excluido del régimen general con arreglo a las condiciones que figuran en el punto 4.1. que precede o cuyas exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 1 % del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG. El CESE considera que este artículo debe reformularse para sustituir la palabra «o» por «y»; de lo contrario, el artículo tendrá un efecto que no es seguramente el que se había previsto.

4.3 El CESE señaló⁽⁸⁾ que, con el sistema existente, el punto de graduación está demasiado alejado del período de referencia. Por lo tanto, acoge con satisfacción el hecho de que, en el futuro, la graduación tenga lugar en el año que sigue al tercer año consecutivo que constituye el período de referencia para cualquier país y sector.

4.4 El CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea de mantener la acumulación regional, en el sentido del Reglamento (CEE) n° 2454/93, cuando un producto utilizado en un proceso de fabricación en un país que pertenece a un grupo regional procede de otro país de este grupo que no se beneficia de los regímenes que se aplican al producto final, a condición de que ambos países se beneficien de la acumulación regional para ese grupo. Señala que, en el pasado, estas disposiciones han dado origen a un considerable número de maniobras fraudulentas.

4.5 El CESE reitera su opinión⁽⁸⁾ de que las normas de origen preferenciales deberían simplificarse, y reducirse en consecuencia los correspondientes trámites para los importadores de la UE, alineándolas con las normas actuales de origen sobre importaciones no preferenciales.

4.6 El CESE reitera su llamamiento⁽⁹⁾ al diálogo entre la UE y los PMD a fin de mejorar las normas de aplicación para los regímenes especiales para los PMD en ciertos casos específicos, especialmente adaptando el período transitorio.

4.7 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de eliminar los derechos cuando el trato preferente dé lugar a derechos *ad valorem* iguales o inferiores al 1 % o a derechos específicos iguales o inferiores a 2 euros. Considera que esto constituirá una medida apreciable de simplificación.

⁽⁸⁾ CESE 1646/2004 — «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada — La reforma del sector del azúcar» — COM(2004) 499 final.

⁽⁸⁾ *Ibidem*.

4.8 El CESE observa que la retirada temporal de beneficios se limita a un período de tres meses, renovable una vez más. La Comisión puede ampliar este período en virtud de los artículos 3 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, como ya se ha hecho en el caso de Myanmar. El CESE habría preferido una disposición por la que la retirada temporal de beneficios, una vez aplicada, se mantuviera hasta que el país de que se trate haya eliminado la causa de la retirada poniendo remedio a la contravención de los convenios internacionales que hubiera dado lugar a la retirada inicial.

4.9 El CESE considera que la exigencia a los países o territorios que deseen beneficiarse del REE para el desarrollo sostenible de presentar una solicitud a tal efecto en un plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor del Reglamento es un tanto onerosa y probablemente resulte contraproducente porque limita el grado de captación. Podría muy bien darse el caso de que en ese momento algunos países no cumplan los criterios exigidos y, por lo tanto, consideren que no tiene sentido presentar una solicitud. Tras la expiración del plazo de tres meses, esos países no tendrían ningún incentivo para ratificar y aplicar efectivamente los convenios internacionales que figuran en los anexos 1 y 2. El CESE considera que es preferible dejar la puerta abierta a la admisión de estos países en una fecha posterior a condición de que entonces cumplan los criterios correspondientes.

4.10 El CESE destacó ⁽¹⁰⁾ que el SPG constituye un elemento de la política comercial de la UE y que, como tal, debe ser compatible con los demás elementos de dicha política. Para lograr una política comercial coherente es esencial que participen en el proceso otras Direcciones Generales de la Comisión. En especial, debería haber una cooperación estrecha, continua y efectiva entre las Direcciones Generales de Comercio y Empresa.

4.11 El CESE considera conveniente que, en caso de perturbación grave de los mercados en lo que se refiere a los productos contemplados en el anexo I del Tratado, la aplicación de la cláusula de salvaguardia pueda también hacerse a petición de un Estado miembro a la Comisión, que entonces procedería a consultar al Comité de gestión pertinente.

4.12 De acuerdo con la propuesta de la Comisión, en el SPG debería integrarse la disposición especial para los países menos desarrollados (PMD), mientras que las otras disposiciones (incluidas las relativas al azúcar) deben incorporarse en virtud del Reglamento 416/2001. Están justificados los temores de los PMD de que, tras una reforma del régimen comunitario del azúcar, con una reducción masiva de los precios a raíz de la plena apertura del mercado de la UE (prevista a partir del 1 de

julio de 2009 para dichos países), las desventajas para ellos serán muy superiores a las ventajas. A este respecto el Comité se remite a su Dictamen, de 15 de diciembre de 2004 ⁽¹¹⁾, sobre la propuesta de reforma de la OCM del azúcar. En él se pide a la Comisión que, en respuesta al deseo expresado por los PMD, negocie cuotas de importación preferenciales del azúcar para el período posterior a 2009, con verificaciones periódicas que tengan en cuenta la relación entre la reforma del sistema del mercado comunitario del azúcar y los objetivos de desarrollo de los países menos desarrollados (PMD). El CESE se pronuncia a favor de la prohibición de los denominados acuerdos SWAP (comercio triangular).

4.13 En términos generales, el CESE estima que, para los productos considerados, la aplicación del apartado 1 del artículo 12 debería definirse claramente en el marco de las organizaciones comunes de mercado correspondientes.

5. Conclusiones

5.1 El CESE considera que el actual sistema debe simplificarse y hacerse más transparente y que debe aprovecharse esta oportunidad para armonizar, unificar y modernizar todas las normas y procedimientos del SPG. Considera que el sistema propuesto constituye una mejora material al respecto y en este sentido aprueba las propuestas de la Comisión.

5.2 El CESE aprueba el hecho de que el número de países beneficiarios se reducirá pero teme que la reducción pueda ser insuficiente.

5.2.1 El CESE considera que el sistema de preferencias generalizadas debería reservarse para los países menos desarrollados y los países más desfavorecidos a fin de que puedan ser los principales beneficiarios de su nuevo régimen. Por ello conveniría reducir al 10 % el límite máximo de graduación para los productos textiles y de confección ⁽¹²⁾.

5.3 El CESE considera que el nuevo REE para promover el desarrollo sostenible tendrá poco más impacto en el comportamiento de las naciones beneficiarias que el actual.

5.4 El CESE lamenta que el problema del fraude en el sistema actual no parece abordarse de manera eficaz y considera que se podía haber hecho más a este respecto.

5.5 El CESE expresa su decepción por el hecho de que las evaluaciones de impacto detalladas de esta propuesta no se han publicado o, al parecer, en algunos casos, no se han llevado a cabo.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*.

⁽¹¹⁾ CESE 1646/2004 — «Comisión de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada — la reforma del sector del azúcar» — COM(2004) 499 final.

⁽¹²⁾ Artículo 13 de la propuesta de Reglamento del Consejo (COM(2004) 699 final).

ANEXO I

Principales convenios de las Naciones Unidas y la OIT referentes a los derechos humanos y laborales fundamentales

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
5. Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
6. Convención sobre los Derechos del Niño
7. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8. Edad mínima de admisión al empleo (nº 138)
9. Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (nº 182)
10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (nº 105)
11. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (nº 29)
12. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (nº 100)
13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (nº 111)
14. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (nº 87)
15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (nº 98).
16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

ANEXO II

Convenios referentes al medio ambiente y los principios de gobernanza

17. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación
19. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21. Convenio sobre la Diversidad Biológica
22. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
24. Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
25. Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)
26. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
27. Convención de México de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso monitorio europeo»

(COM(2004) 173 final/3 — 2004/0055 (COD))

(2005/C 221/16)

El 6 de abril 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 Mesa del Comité Económico y Social Europeo decidió encargar a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero), ha nombrado ponente general al Sr. PEGADO LIZ y ha aprobado por 73 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Objeto de la Propuesta

1.1. Con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un proceso monitorio europeo ⁽¹⁾, la Comisión da curso a una serie de iniciativas con miras a la gradual realización y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, eliminando los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles en un espacio judicial europeo, como definió en su Plan de acción aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998 ⁽²⁾.

1.2. Esta Propuesta cumple uno de los objetivos centrales del Libro Verde de 20 de diciembre de 2002 ⁽³⁾, y el otro objetivo de creación de un procedimiento europeo para simplificar y acelerar los litigios de pequeña cuantía está siendo objeto de tratamiento separado por parte de la Comisión.

1.3. En lo que se refiere a la creación de un proceso monitorio europeo, la Comisión, tras haber tenido en cuenta los comentarios y recomendaciones que sobre el citado Libro Verde emitieron el Parlamento Europeo y este Comité Económico y Social, presenta ahora un proyecto de Reglamento con el objetivo de establecer un proceso monitorio único en todo el espacio de la Unión Europea.

1.4. Su justificación para esta iniciativa está basada en las diferencias de legislación procesal civil de los Estados miembros, en los altos costes resultantes de esta circunstancia y en los retrasos ocasionados por los litigios transfronterizos, que asumen proporciones exageradas, en especial en los procesos de cobro de créditos no impugnados.

1.5. La Comisión ha querido ampliar la aplicación del proceso monitorio único a los litigios internos, por razones de igualdad entre los sujetos de Derecho y de no distorsión de la competencia entre los operadores económicos, siguiendo en esta orientación el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde, aunque garantizando su compatibilidad con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

1.6. El carácter facultativo del proceso monitorio queda bien enunciado en los artículos, siguiendo, aquí también, la opinión expresada por el CESE, según la cual el acreedor podrá optar por otro procedimiento, más formal, establecido en el Derecho nacional.

1.7. En la formulación de los mecanismos procesales contemplados, la Comisión se ha orientado por los siguientes principios fundamentales:

- a) máxima simplicidad del proceso, con la utilización de formularios normalizados;
- b) no apreciación del fundamento;
- c) ausencia de necesidad de presentación de una prueba;

⁽¹⁾ COM(2004) 173 final, de 19.3.2004.

⁽²⁾ DO C 19, de 23.1.1999.

⁽³⁾ COM(2002) 746 final, de 20.12.2002, sobre el que se emitió el Dictamen, del que fue ponente el Sr. VON FUSTENWERTH (DO C 220, de 16.9.2003).

- d) garantías suficientes de defensa del deudor;
- e) ausencia de recursos;
- f) fuerza ejecutiva;
- g) no obligatoriedad de representación por un abogado.

1.8. La Comisión garantiza asimismo la información recíproca de los órganos jurisdiccionales competentes para la expedición del requerimiento europeo de pago en los distintos Estados miembros, información que se actualizará periódicamente.

1.9. El Comité se congratula de que el Reino Unido e Irlanda estén considerando la posibilidad de adherirse a esta iniciativa, a semejanza de lo sucedido en iniciativas similares; por contra, el Comité habría valorado que, para un mejor funcionamiento del sistema ahora propuesto, Dinamarca no se excluyese totalmente de la aplicación del Reglamento y espera que, en el futuro, se superen las limitaciones que dificultan su plena adhesión a un espacio judicial único europeo.

1.10. El ámbito de aplicación territorial de la propuesta podrá ocasionar dificultades en el momento de su aplicación. Para evitarlas, deberían tomarse en consideración las especificidades de determinados territorios reflejadas en el artículo 299 del Tratado CE y las responsabilidades que algunos Estados miembros asumirán al respecto. En este sentido, es necesario precisar que, con independencia del ejercicio concreto del proceso monitorio, la designación de los respectivos organismos competentes deberá efectuarla la autoridad nacional que asuma la responsabilidad externa del Estado, avalando, por lo tanto, la legitimidad de dichos organismos.

2. Antecedentes e iniciativas paralelas

2.1. Hace ya mucho tiempo que se venía reflejando la preocupación por la uniformización y simplificación procesal civil como medio para garantizar la aplicación rápida y eficaz de la justicia en distintos documentos de las instituciones comunitarias, desde el Parlamento Europeo ⁽¹⁾ a este Comité Económico y Social ⁽²⁾.

2.2. También la Comisión, haciéndose eco de estas preocupaciones, generalmente transmitidas por los operadores económicos, profesionales y por los consumidores, hace tiempo que venía reflexionando sobre las mejores vías a seguir, resultando especialmente interesantes los progresos realizados en el ámbito pionero del Derecho de los consumidores ⁽³⁾.

2.3. Pero fue claramente con el «Libro Verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía» cuando se planteó esta cuestión en términos de una posible iniciativa legislativa.

⁽¹⁾ Véanse las resoluciones del PE A2-152/86 de 13.3.1987, A3-0212/94 de 22.4.1994 y A-0355/96 de 14.11.1996.

⁽²⁾ Se recuerdan a este efecto, en particular, los dictámenes sobre el «Libro Verde — Acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo» (ponente: Sr. ATAIDE FERREIRA) (DO C 295 de 22.10.1994) sobre «Mercado Único y protección de los consumidores: oportunidades y obstáculos en el gran mercado» (ponente: Sr. CEBALLO HERRERO) (DO C 39, de 12.2.1996).

⁽³⁾ Véanse a este efecto los documentos siguientes:

- Memorandum de la Comisión sobre el acceso de los consumidores a la Justicia (COM(84) 692 final de 12.12.1984) y Comunicación complementaria (COM(87) 210 final de 7.5.1987) en Suplemento del Boletín de las Comunidades Europeas 2/85.
- Comunicación de la Comisión sobre el Nuevo impulso a la política de los consumidores (COM(85) 314 final de 23.7.1985), en DO C 160 de 1.7.1985. Título provisional.
- Plan de acción de la Comisión de 14 de febrero de 1996 (COM(96) 13 final).
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» (COM(97) 609 final, de 22.12.1997, DO C 33 de 31.1.1998).
- Libro Verde — Acceso de los consumidores a la Justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único, (COM(93) 576 final).
- Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (COM(2002) 196 final de 19.4.2002).

2.4. Esta iniciativa se inscribe, sin embargo, en un conjunto de medidas de especial relevancia que se han venido tomando sucesivamente a nivel de la cooperación judicial en materia civil a lo largo de los últimos años ⁽¹⁾.

2.5. Cabe destacar, en particular, el Reglamento CE/805/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados ⁽²⁾, texto que, además, no puede dejar de estar presente en la evaluación que se haga de la actual Propuesta de la Comisión, en la medida en que ambos constituyen dos caras de una misma moneda: la necesidad de simplificar y hacer eficaz la aplicación de la justicia civil en un espacio judicial único.

3. Instrumento legal y fundamento jurídico

3.1. De manera similar a las iniciativas adoptadas en este ámbito, la Comisión ha decidido proponer la utilización de un Reglamento y ha fundamentado su propuesta en la letra c) del artículo 61 y en el artículo 65 del Tratado.

3.2. En su Dictamen, el CESE se había pronunciado abierta y frontalmente a favor de la adopción de un Reglamento, por lo que no puede dejar de apoyar la opción escogida por la Comisión.

3.3. También considera el CESE que el fundamento jurídico es plenamente correcto, y corresponde a una interpretación no meramente formalista de los preceptos legales citados, única conforme al objetivo de la creación de un espacio judicial único en la UE.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la presentación de la propuesta de Reglamento, que, como ya ha mencionado, incluye la mayoría de las observaciones efectuadas por este Comité en su Dictamen sobre el «Libro Verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía» e intenta acertadamente dar cumplimiento al derecho consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁽¹⁾ Entre las que destacan las siguientes:

- Recomendación de la Comisión, de 12 de mayo de 1995, relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales, DO L 200, de 8.8.2000 y la Comunicación de la Comisión correspondiente DO L 127 de 10.6.1995 y DO C 144, de 10.6.1995.
- Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166/51, de 11.6.1998).
- Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, DO L 200, de 8.8.2000.
- Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Bruselas I), DO L 12 de 16.1.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero MALOSSE, DO C 117, de 26.4.2000.
- Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, DO L 174 de 27.6.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero H. BATALLER, DO C 139, de 11.5.2001.
- Programa de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO C 12, de 15.1.2001).
- Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia, DO L 160, de 30.6.2000. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero RAVOET, DO C 75, de 15.3.2000.
- Reglamento (CE) n° 1347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, Ibidem. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero BRAGHIN, DO C 368, de 20.12.1999.
- Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil; Ibidem. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero H. BATALLER, DO C 368, de 20.12.1999.
- Decisión del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, DO L 174, de 27.6.2001. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero RETUREAU, DO C 139, de 11.5.2001.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un nuevo marco jurídico para los pagos en el mercado interior (COM(2003) 718 final, de 2.12.2003). El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero RAVOET, DO C 302, de 7.12.2004).

⁽²⁾ COM(2002) 159 final, DO C 203 de 27.8.2002. El Dictamen del CESE sobre este asunto fue elaborado por el Consejero RAVOE, DO C 85, de 8.4.2003.

4.2. El CESE exhorta a la Comisión a que considere la posibilidad de hacer extensiva esta propuesta de Reglamento al Espacio Económico Europeo.

4.3. La necesidad de crear un procedimiento europeo para el cobro rápido de créditos no impugnados está bien documentada en las respuestas de los distintos Estados miembros al citado Libro Verde, así como la preocupación por garantizar a los presuntos deudores los derechos de defensa adecuados.

4.3.1. El CESE entiende, sin embargo, que la propuesta de la Comisión saldría ganando si fuese debidamente documentada con elementos estadísticos relativos a la previsión de los casos de litigios, ya sean transfronterizos o nacionales, que serán objeto del nuevo instrumento ahora propuesto, así como con un análisis de los costes/beneficios que supondrá su aplicación, lo que se omite en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión.

4.4. En su dictamen sobre el Libro Verde, el CESE señala, en particular que «la concepción de un proceso europeo de escasa cuantía dependerá sobre todo de que se encuentren las medidas apropiadas para acelerar los pleitos por demandas de escasa cuantía, sin poner en entredicho al mismo tiempo las garantías legales de las partes».

4.5. No obstante, el CESE considera que la propuesta de Reglamento, aunque debe ser objeto de una revisión atenta y cuidadosa para adecuarla mejor a sus objetivos, contempla de manera equilibrada estas dos necesidades: rapidez en el cobro y garantía de los derechos de defensa.

4.6. A pesar de eso, el CESE señala que es importante tener en cuenta que el requerimiento de pago no puede ser una forma de encubrir procedimientos menos correctos por parte de determinadas empresas, en particular, como forma de presión o de cobro de créditos sin respetar las normas de protección de los consumidores; del mismo modo, es importante garantizar que, con el modelo adoptado, no se propicien situaciones de colusión entre empresas situadas en Estados miembros diferentes que, simulando requerimientos de pago no impugnados, realicen transferencias pecuniarias de dudoso origen o incluso delictivas, utilizando un medio legal para el blanqueo de dinero.

4.7. El CESE alerta, por otra parte, sobre el hecho de que un número significativo de procedimientos de cobro que colapsan los tribunales, eventualmente incluso no impugnados, puedan estar relacionados con la publicidad agresiva o engañosa que fomenta sus productos convenciendo al consumidor de que su compra y su uso o consumo no conllevan mayores gastos o, si lo hacen, no son relevantes para los presupuestos familiares.

4.8. Por ese motivo, el CESE considera que la propuesta de Reglamento tan sólo representa un aspecto de un problema más amplio y complejo. Así, insta una vez más a la Comisión a que presente una propuesta legislativa que defina la responsabilidad de los proveedores, en la medida en que puedan contribuir con ciertos comportamientos menos leales al endeudamiento excesivo de las familias ⁽¹⁾.

4.9. La Comisión considera que el proceso monitorio europeo ahora propuesto podrá coexistir con otros procedimientos de idéntica naturaleza y objetivo, incluidos en los Derechos nacionales de los Estados miembros.

4.9.1. No obstante, el CESE considera que sólo deberá existir un proceso monitorio: el que está previsto y regulado por la propuesta de Reglamento que se examina, el cual, por definición, no podrá dejar de ser considerado como el más adecuado a las situaciones a las que se aplica, so pena de perder legitimidad. Por esta razón, con la adopción del Reglamento, deberán desaparecer los procesos monitorios previstos en algunas legislaciones nacionales de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véanse documento informativo y Dictamen del CESE sobre el endeudamiento de los hogares, del que fue ponente el Consejero Sr. Ataíde Ferreira, DO C 149, de 21.6.2002.

4.9.2. El carácter facultativo de este proceso monitorio deberá verificarse en relación con otros procesos comunes, y no con los procesos monitorios de la misma naturaleza y finalidad.

4.9.3. Por los motivos expuestos, o bien la exposición de motivos o bien el considerando 8 deberán volverse a formular para prever claramente la complementariedad del proceso monitorio europeo con otros procesos comunes, sumarios u ordinarios, y no con procesos monitorios nacionales de la misma naturaleza.

4.10. La propuesta de Reglamento utiliza a menudo la expresión «deudor» para referirse al destinatario del proceso monitorio europeo. El CESE considera que esta denominación es incorrecta, ya que transmite la idea de que el destinatario de este procedimiento es un deudor, cuando hasta que no tenga fuerza ejecutiva el requerimiento de pago todavía no existe un deudor propiamente dicho, que puede incluso nunca llegar a existir.

4.10.1. Así, el CESE considera que el término «deudor» debe sustituirse por «demandado» en todos los artículos donde figura, uniformizándose de este modo esta denominación en la propuesta de Reglamento.

4.11. Todos los plazos que figuran en la propuesta de Reglamento deben contarse en días, y no en semanas, deben definirse con precisión las normas para contarlos y para su suspensión o interrupción (por ejemplo, vacaciones judiciales, festivos, sábados y domingos, etc.), por razones obvias de seguridad jurídica, sugiriéndose que se adopten a este efecto las normas que figuran en los artículos 80 y siguientes del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

4.12. En el Derecho procesal son conceptos distintos el proceso común y el ordinario. En varios Estados miembros la distinción básica se hace entre el proceso común y el especial. Es especial cuando se prevé en la ley un proceso específico para determinados litigios, y común en todas las demás situaciones. A su vez, el proceso común puede ser ordinario, sumario o sumarísimo, en función del valor de la causa.

4.12.1. La propuesta de Reglamento utiliza la expresión «proceso ordinario» sin el rigor citado. En el apartado 2 del artículo 2 se hace referencia al proceso ordinario por oposición al proceso sumario. En el apartado 5 del artículo 6, y en los artículos 8 y 12 se hace referencia al proceso ordinario en su acepción de proceso común.

4.12.2. Así, las referencias al proceso ordinario que figuran en el apartado 5 del artículo 6 y en los artículos 8 y 12 de la propuesta de Reglamento deben sustituirse por «proceso común».

5. Observaciones particulares

5.1 Artículo 2 — Proceso monitorio europeo

5.1.1. La expresión «deudas dinerarias no impugnadas de cantidad determinada vencidas» debe sustituirse por la expresión «deudas dinerarias no impugnadas de cantidad fijada, líquida y vencida».

5.1.2. En efecto, para que un crédito determinado sea ejecutable, es fundamental que esté determinado, sea líquido y haya vencido. Este tipo de concepto es muy preciso en los distintos ordenamientos jurídicos, por lo que deberá mantenerse en aras de una mayor seguridad jurídica en la aplicación del Derecho.

5.2. Artículo 4 — Requisitos para la expedición de un requerimiento europeo de pago

5.2.1. En el apartado 1, la frase «...si se cumplen los requisitos contemplados en los artículos 1, 2 y 3 ...» deberá modificarse, ya que los artículos 1 y 2 no se refieren a requisitos propiamente dichos. El artículo 1 define el ámbito de aplicación del Reglamento, y el artículo 2 identifica el procedimiento establecido por el Reglamento.

5.2.1.1. Así, el CESE sugiere la siguiente redacción: «... si se cumplen las condiciones y los requisitos contemplados en los artículos 1, 2 y 3, respectivamente.»

5.2.2. El apartado 2 de este artículo otorga al órgano jurisdiccional la facultad de ofrecer al demandante la oportunidad de completar o rectificar su petición.

5.2.2.1. El CESE pide a la Comisión que analice las ventajas de transformar esta facultad en una obligación, al menos para los casos evidentes de errores importantes consistentes en completar de manera incompleta o deficiente los formularios, en aras de una mayor seguridad jurídica y economía procesal.

5.2.2.2. Por otra parte, la propuesta de Reglamento debería prever un plazo definido, necesariamente corto, para que el demandante responda a la solicitud del órgano jurisdiccional. Expirado ese plazo sin que el demandante haya perfeccionado la petición, ésta sería de entrada desestimada.

5.3. Artículo 5 — Desestimación de la petición

5.3.1. Desde el punto de vista procesal, en términos generales, la decisión de desestimar el requerimiento de pago podría contestarse por impugnación o por recurso. No obstante, lo que se pretende con el apartado 2 del artículo 5 es que esta decisión no sea oponible, con independencia del medio utilizado.

5.3.2. Así, habida cuenta de la manera en que se concibió este procedimiento y su carácter facultativo, que, por este motivo, no impide la utilización de otros medios jurídicos, el recurso resulta innecesario.

5.3.3. En estos términos, debe añadirse al final del apartado 2 de este artículo la siguiente expresión: «o recurso», para hacer compatible lo dispuesto en el artículo 5 con lo que consta en la exposición de motivos.

5.4. Artículo 6 — Aviso europeo de pago

5.4.1. Al final del apartado 2 de este artículo se prevé que no se admitirán métodos de notificación sin acuse de recibo personal del demandado (como se ha dicho anteriormente, la expresión «deudor» deberá sustituirse por «demandado») cuando no se conozca con seguridad la dirección del demandado.

5.4.1.1. El CESE señala a la Comisión que la expresión «conocer con seguridad la dirección del demandado» es demasiado imprecisa y puede crear situaciones de gran incertidumbre jurídica con consecuencias graves para los demandados.

5.4.1.2. Existe en varios Estados miembros la norma del domicilio convenido, en virtud de la cual, si la citación o notificación fuese enviada al domicilio convenido por las partes contratantes, se considera recibida, eximiendo así del acuse de recibo. ¿El domicilio convenido será suficiente para cumplir el requisito del conocimiento con certeza? El CESE considera que no lo es.

5.4.1.3. Si unimos esta norma, esto es, la dispensa de citación o notificación con acuse de recibo exigido al embargo de los bienes en la sede de ejecución, antes de la propia citación o notificación de los embargados, puede llegarse fácilmente a una situación en que el demandado sólo tenga conocimiento del requerimiento cuando se le embarguen los bienes, en la sede de ejecución.

5.4.1.4. El CESE considera que debe evitarse esta situación, grave y penosa para aquellos que ven cómo se embargan sus bienes sin haber tenido la oportunidad de oponerse⁽¹⁾. Así, el CESE propone, en la línea de lo que ha señalado con insistencia en el Dictamen sobre el Libro Verde ya citado, que no sea posible utilizar modos de citación y notificación que no contemplen el acuse de recibo del propio deudor, suprimiéndose, por este motivo, la expresión «cuando no se conozca con seguridad la dirección del demandado.» al final del apartado 2 del artículo 6.

5.4.2. El plazo de tres semanas al que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 6 debe modificarse por el número de días equivalente, facilitando así la contabilidad de los plazos.

5.4.3. Es necesario especificar la naturaleza del plazo a que se refiere el apartado 5 de este artículo 6. Así, el CESE propone que se añada a continuación de «plazo» la expresión «de prescripción», al menos en la versión portuguesa y en las que no la contengan.

5.4.4. En el Dictamen sobre el Libro Verde antes citado, el CESE recomendó a la Comisión la necesidad de que «en el instrumento legislativo se incluya una norma sobre las consecuencias de la omisión de la obligación de informar».

5.4.4.1. En la presente propuesta no se hace ninguna referencia a este efecto, por lo que el CESE insta a la Comisión a que prevea estas normas.

5.5. Artículo 8 — Efectos del escrito de contestación

5.5.1. El CESE considera que en la propuesta de Reglamento que se examina no está claro que a partir del momento en que se presente un escrito de contestación el proceso se vaya a resolver con arreglo a las normas del procedimiento civil de cada Estado miembro, sin que sea necesario ningún otro impulso procesal de las partes.

5.5.2. Así, en el apartado 1 del artículo 8, a continuación de «el proceso se resolverá», debe añadirse la frase «automáticamente y sin necesidad de un nuevo impulso procesal».

5.6. Artículo 9 — Requerimiento europeo de pago

5.6.1. Igual que sucede en el artículo 6, en la parte final del apartado 2 de este artículo se afirma que no se admitirán métodos de notificación sin acuse de recibo personal del demandado cuando no se conozca con seguridad la dirección del demandado (como ha dicho anteriormente, la expresión «deudor» deberá sustituirse por «demandado»).

⁽¹⁾ El Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, prevé en su artículo 14 la posibilidad de citación o notificación sin acuse de recibo por el demandado, y no la considera admisible si no se conoce con seguridad el domicilio del demandado. De las distintas situaciones previstas, sólo las previstas en las letras c), d) y e) justifican las objeciones formuladas por el CESE, tanto en el presente dictamen como en el dictamen sobre el Libro Verde correspondiente.

5.6.2. El CESE advierte a la Comisión de que la expresión «conocer con seguridad la dirección del demandado» es lo suficientemente imprecisa como para crear situaciones de gran incertidumbre jurídica con consecuencias graves para los demandados.

5.6.3. Por ese motivo, el CESE entiende que debe seguirse en este apartado exactamente lo mismo que se propuso para el artículo 6, esto es, que no sea posible utilizar métodos de citación y notificación sin acuse de recibo del propio deudor, suprimiéndose por este motivo la expresión «cuando no se conozca con seguridad la dirección del demandado» al final del apartado 2 del artículo 9.

5.7. *Artículo 11 — Oposición al requerimiento europeo de pago*

5.7.1 Si la Comisión acepta la sugerencia del CESE de que no se admitan métodos de citación o notificación sin acuse de recibo del propio demandado, deberá, en consecuencia, suprimirse el subapartado i) de la letra a) del apartado 4 de este artículo 11.

5.7.2 La expresión «actuará con prontitud» que figura al final del apartado 4 del artículo 11 es muy imprecisa y podría interpretarse de formas muy diversas.

5.7.2.1. Así, para reforzar la certidumbre y la seguridad jurídicas, el CESE sugiere que la Comisión defina un plazo límite para el ejercicio de los derechos previstos en el apartado 4 del artículo 11.

5.8 *Artículo 12 — Efectos de la presentación de un escrito de oposición*

5.8.1 Como se ha dicho para el artículo 8, no está claro en la propuesta de Reglamento que, a partir del momento en que se presente un escrito de oposición, el proceso se vaya a resolver con arreglo a las normas del procedimiento civil ordinario de cada Estado miembro sin que sea necesario ningún otro impulso procesal de las partes.

5.8.2 Así, en el apartado 1 del artículo 12, a continuación de «el proceso se resolverá» debe añadirse la frase «automáticamente y sin necesidad de un nuevo impulso procesal».

5.9 *Artículo 13 — Representación legal*

5.9.1 El CESE considera que la dispensa de representación por un abogado u otro profesional del Derecho puede admitirse cuando el valor del litigio sea lo suficientemente pequeño para que esté justificado, desde un punto de vista económico, la contratación de estos profesionales.

5.9.2 No obstante, la propuesta de Reglamento no define importes máximos (al contrario que algunas legislaciones de los Estados miembros) para este proceso monitorio, por lo que podrá utilizarse para cobrar importes elevados que, por ejemplo, de conformidad con la legislación de distintos Estados miembros y en caso de existir contestación, obligue a seguir un proceso ordinario.

5.9.3 En estas situaciones no tiene sentido que la intervención del profesional del Derecho se produzca sólo en el momento de la transición al proceso civil ordinario. En efecto, al demandado, en el momento de completar el formulario de respuesta propuesto, no sólo se le exige que diga si reconoce o no la deuda, sino también si presenta un escrito de oposición en relación con la totalidad de la deuda o sólo con el crédito principal, los intereses o los gastos. Ahora bien, al completar este formulario, el demandado puede estar perjudicando inadvertidamente la defensa que seguiría el abogado en caso de intervenir desde el inicio del proceso monitorio.

5.9.4 Por otra parte, la dispensa de representación por profesionales del Derecho puede representar una desventaja cuando estén en causa partes con estructuras muy desiguales (consumidores frente a profesionales, grandes empresas frente a pequeñas empresas o empresas familiares).

5.9.5 Por lo anteriormente expuesto, el CESE aconseja a la Comisión que considere si dispensa o no de la representación por abogado u otro profesional del Derecho a partir de un determinado importe (por ejemplo, 2 500 euros).

5.10 *Artículo 14 — Costas*

5.10.1 El CESE considera que debería añadirse un apartado 2 a este artículo con el texto siguiente: «El proceso monitorio europeo no tendrá costas si no existe escrito de contestación o de oposición».

5.10.2 Dada la naturaleza extrajudicial del proceso monitorio no contestado, se sugiere fijar antes una tasa única inicial, de importe reducido, con independencia de los valores reclamados.

5.10.3 Cuando esto no se entienda así, deberá quedar claro en el Reglamento que son aplicables a este procedimiento las disposiciones por las que, en el Derecho interno de cada Estado miembro, se haya procedido a la transposición de la Directiva 2003/8/CE de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios. ⁽¹⁾

5.11. *Formularios anexos*

5.11.1. Todo el sistema ahora propuesto se basa en la utilización de formularios, que constituyen los anexos 1 a 3 de la propuesta de Reglamento objeto de estudio ⁽²⁾. El funcionamiento eficaz de los procedimientos propuestos pasa así por la correcta adecuación de los formularios a las funciones a las que se destinan.

5.11.2. En la aplicación de los formularios en los conflictos transfronterizos, el CESE tiene dudas justificadas en cuanto a su eficacia y viabilidad.

5.11.3. Considérese el ejemplo siguiente: una empresa italiana presenta un requerimiento de pago a un tribunal italiano contra un consumidor polaco. ¿En qué lengua va a recibir el consumidor polaco el aviso europeo de pago? ¿En italiano? ¿En polaco? En la primera hipótesis, ¿Cómo se garantiza que el consumidor haya entendido el contenido de la notificación para poder decidir si presenta una declaración de defensa? En la última hipótesis, ¿quién es responsable de traducir la notificación?

5.11.4. Resulta además que los formularios en cuestión presuponen que el demandante no sólo ha de señalar los campos predeterminados, sino que también ha de escribir texto. ¿Quién es responsable de la traducción de ese texto? ¿Quién certifica su conformidad?

⁽¹⁾ DO L 26/41, de 31.1.2003.

⁽²⁾ El anexo 1 se refiere a la Petición de requerimiento europeo de pago a que hace referencia el artículo 3 de la propuesta de Reglamento. El anexo 2 se refiere al Aviso europeo de pago a que hace referencia el artículo 6 de la propuesta de Reglamento y al Formulario de respuesta – Aviso europeo de pago a que se refiere el artículo 7 de la propuesta de Reglamento. El anexo 3 se refiere al requerimiento europeo de pago mencionado en el artículo 9 de la propuesta de Reglamento y al Formulario de respuesta – Requerimiento europeo de pago mencionado en el artículo 11 de la propuesta de Reglamento.

5.11.5. El Reglamento (CE) nº 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, no resuelve las preocupaciones mencionadas anteriormente, dado el carácter poco formal y rápido del proceso monitorio europeo que se examina en el presente documento.

5.11.6. En efecto, aun cuando el hipotético consumidor polaco ya mencionado reciba el aviso europeo de pago en su lengua materna, ¿en qué lengua debe responder?, ¿quién va a traducir del polaco al italiano? Por otra parte, si no la recibe en polaco, la recusará legalmente. Ahora bien, en cualquiera de estas situaciones, se crean obstáculos que ponen en tela de juicio la rapidez del proceso monitorio europeo.

5.11.7. Así, el CESE insta a la Comisión a que reflexione sobre la manera más eficaz de garantizar que los objetivos de rapidez en el cobro de deudas y garantía de defensa del demandado no se vean perjudicados en la utilización de los formularios en conflictos transfronterizos.

5.11.8. El CESE entiende, asimismo, que, con la excepción de los formularios de respuesta, todos los demás son demasiado complejos para ser completados por personas que carezcan de formación jurídica.

5.11.9. En efecto, conceptos como «tipo de interés legal»; «% por encima del tipo base del BCE»; «la deuda se refiere a»; «requerimiento de pago»; «fuerza ejecutiva», no son fáciles de comprender por legos en la materia y, puesto que la Comisión propone la no obligatoriedad de representación por un abogado (en opinión del CESE sólo hasta un determinado valor reclamado) en este procedimiento, se hace necesario velar por que los verdaderos usuarios comprendan y sepan completar los formularios en cuestión.

5.11.10. Por otra parte, al menos en Portugal, son distintos conceptos el arrendamiento y el alquiler; se arriendan inmuebles y se alquilan muebles. Así, al menos en la versión portuguesa, los puntos 8.2. de la Petición de requerimiento europeo de pago y 9.3. del Aviso europeo de pago y del Requerimiento europeo de pago deberán modificarse en lo relativo al «Contrato de arrendamiento — mueble». Deberá tenerse idéntico cuidado en cuanto a la corrección jurídica de la terminología utilizada en las distintas versiones lingüísticas de la Propuesta, con arreglo a los conceptos del Derecho Civil de cada Estado miembro.

5.11.11. Por último, los puntos 11 de la Petición de requerimiento europeo de pago y 12 del Aviso europeo de pago y del Requerimiento europeo de pago resultan muy difíciles de completar para alguien que carezca de formación jurídica. El CESE sugiere que el tribunal analice esta cuestión teniendo en cuenta los domicilios del demandante y demandado.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información»

(COM(2004) 341 final — 2004/0117 (COD))

(2005/C 221/17)

El 14 de mayo 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 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 73 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Resumen de la propuesta de Recomendación

1.1 Con esta propuesta de Recomendación ⁽¹⁾ sobre el contenido de los servicios audiovisuales y de información, que abarca todas las formas de difusión, desde la radiodifusión hasta Internet, la Comisión pretende dar curso al segundo informe de evaluación, de 12 de diciembre de 2003, sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información, mediante la promoción de marcos nacionales dirigidos a la realización de un nivel comparable y eficaz de protección de menores y de la dignidad humana ⁽²⁾.

1.2 Las razones principales esgrimidas para justificar esta recomendación adicional son, por una parte, los desafíos planteados por los recientes progresos tecnológicos, entre los que destacan el aumento de la potencia y de la capacidad de almacenamiento de los ordenadores y el hecho de que las tecnologías de banda ancha permiten la distribución de contenidos como vídeos en los teléfonos móviles de tercera generación ⁽³⁾ y, por otra, la proliferación de contenidos y comportamientos ilegales, dañinos e indeseables en todas las formas de teledifusión, desde la radiodifusión hasta Internet, lo que representa una preocupación para los ciudadanos en general y en especial para los padres y educadores, la industria y los órganos reguladores.

1.3 Aunque la Comisión tenga sus propias competencias para formular recomendaciones en este ámbito, ajeno al de la armonización legislativa, y como siempre que lo considera necesario para garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, en este caso ha decidido implicar directamente al Consejo y al Parlamento Europeo en la elaboración y aprobación de este documento.

Como quiera que uno de los objetivos de la Recomendación es aumentar la competitividad de la industria audiovisual y de la información europea a través de la promoción de un marco nacional dirigido a la realización de un nivel comparable y eficaz de protección de menores y de la dignidad humana, la Comisión cree que el debate público ampliado con la intervención del Parlamento Europeo, por una parte, y el empeño de los Estados miembros reunidos en el Consejo, por otra, son garantía de que el objetivo indicado será más fácil de alcanzar. Para ello, la Comisión propone que se utilice como fundamento jurídico para adoptar la Recomendación el artículo 157 del Tratado.

1.4 Con la propuesta de Recomendación la Comisión espera que el Parlamento Europeo y el Consejo recomienden a los Estados miembros que creen las condiciones legales u otras necesarias para propiciar un clima de cooperación que promueva el desarrollo de los servicios audiovisuales y de información.

A tal fin, destaca cuatro tipos de medidas, con objeto de:

⁽¹⁾ COM(2004) 341 final de 30.4.2004.

⁽²⁾ Recomendación 98/560/CE publicada en el DO L 270 de 7.10.98; sobre la correspondiente propuesta, el Comité emitió el Dictamen CES 626/98 de 29 de abril de 1998 (ponente: Sra. Barrow). A su vez, el segundo informe de evaluación está contenido en el doc. COM(2003) 776 final.

⁽³⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Conectando Europa a alta velocidad: evolución reciente del sector de las comunicaciones electrónicas» (COM(2004) 61 final) y Dictamen del DO C 120 de 20.5.2005, ponente: Sr. McDonogh; véase también la Comunicación de la Comisión sobre los «Servicios móviles de banda ancha» (COM(2004) 447 final de 30.6.2004).

- a) garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, incluido Internet, sin perjuicio de que la forma de ejercerlo pueda adaptarse para tener en cuenta las particularidades de cada tipo de medio de comunicación;
- b) permitir que los menores utilicen de forma responsable los nuevos servicios audiovisuales y de información en línea, en concreto mediante una mayor sensibilización de los padres, educadores y profesores sobre el potencial de los nuevos servicios y sobre los medios adecuados de protección de los menores, en particular mediante competencias mediáticas o programas educativos en ese ámbito;
- c) facilitar la identificación de contenidos y servicios de calidad para menores y el acceso a los mismos, entre otras cosas mediante el suministro de medios de acceso tanto en los centros educativos como en los lugares públicos;
- d) alentar al sector a evitar y combatir cualquier tipo de discriminación por razones de sexo, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual en todos los medios de comunicación.

1.5 Además, la Comisión considera que el Parlamento Europeo y el Consejo deben recomendar que las diversas industrias y partes interesadas

- a) desarrollen iniciativas que faciliten a los menores un acceso más amplio a los servicios audiovisuales y de información con garantías de seguridad y control de los contenidos de los programas, evitando simultáneamente los contenidos que puedan ser perjudiciales, incluida una armonización en sentido ascendente mediante la cooperación entre los organismos autorreguladores y correguladores de los Estados miembros, y mediante el intercambio de las mejores prácticas en diferentes cuestiones, como un sistema de símbolos descriptivos comunes que pueda ayudar a los espectadores a evaluar el contenido de los programas;
- b) eviten y luchen contra todo tipo de discriminación y fomenten una imagen diversificada y realista de las competencias y potencial de mujeres y hombres en la sociedad.

1.6 El anexo de la propuesta contiene algunas directrices indicativas sobre la aplicación, a nivel nacional, de medidas para garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, entre las que destacan:

- legitimidad de cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad;
- plazos suficientes para el ejercicio de este derecho;
- posibilidad de acciones jurisdiccionales.

2. Reseña histórica

2.1 La problemática de la protección de los menores contra contenidos nocivos y del ejercicio del derecho de réplica en programas de televisión aparece en la legislación comunitaria por primera vez en la Directiva del Consejo de 3 de octubre de 1989 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (89/552/CEE)⁽⁴⁾, modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997⁽⁵⁾ (la llamada Directiva de la «televisión sin fronteras»).

2.2 Sin embargo, y como recuerda la Comisión, el primer texto comunitario que intentó introducir alguna reglamentación en los contenidos de los servicios audiovisuales y de información fueron la Recomendación de 24 de septiembre de 1998 que, remitiéndose a las consideraciones del Libro Verde sobre *La protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información* de 16 de octubre de 1996⁽⁶⁾ y las conclusiones de la Resolución sobre contenidos ilícitos y nocivos en Internet, de 17 de febrero de 1997⁽⁷⁾, presentó una serie de recomendaciones a los Estados miembros, a la industria y a las partes interesadas, para crear, principalmente mediante la autorregulación, un clima de confianza que fomentara el desarrollo de los servicios audiovisuales y de información garantizando un elevado nivel de protección de los menores y de la dignidad humana.

(4) Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DO L 298 de 17.10.1989, p. 23.

(5) Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DO L 202 de 30.7.1997, p. 60.

(6) COM(96) 483 final, sobre el cual el CESE emitió un dictamen. Ponente: Sra. Barrow, DO C 287 de 22.9.1997, p. 11.

(7) DO C 70 de 6.3.1997.

2.3 Por lo que se refiere a este importante texto, en su Dictamen de 29 de abril de 1998 ⁽⁸⁾, el CESE, tras llamar la atención sobre diversos aspectos cruciales relativos a los principios, a la naturaleza, al alcance, al ámbito y al contenido de cualquier reglamentación que pretenda garantizar la protección eficaz de los menores y de la dignidad humana en los medios audiovisuales de comunicación, concluyó recomendando un planteamiento armonizado e integrado a nivel internacional de la reglamentación relativa a los servicios audiovisuales, resaltó los aspectos de los sistemas de clasificación y de los programas informáticos de filtración de contenidos, así como la clarificación de la responsabilidad de los contenidos ilícitos y nocivos, recomendando iniciativas para educar y sensibilizar a los padres, educadores y profesores, y pidió mayor cooperación y coordinación entre las organizaciones europeas e internacionales. El dictamen proponía también que se establezca un marco europeo o preferiblemente internacional para los códigos de conducta, directrices y medidas básicas para garantizar una protección adecuada de los menores y de la dignidad humana.

2.4 Después de este texto inicial, han sido varias las iniciativas con preocupaciones similares adoptadas a nivel comunitario por el Consejo y la Comisión ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ DO C 214 de 10.7.1998. Ponente: Sra. Barrow.

⁽⁹⁾ Las más importantes son:

- a) **Decisión nº 276/1999/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999, por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales, principalmente por lo que se refiere a la protección de niños y menores (DO L 33 de 6.2.1999 modificada por la Decisión 1151/2003/CE de 16 de junio de 2003, DO L 162 de 1.7.2003, prorrogando dos años el plan de acción);
- b) **Comunicación de la Comisión de 14 de diciembre de 1999**, sobre los *Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital*, en la que se señala que el desarrollo del marco regulador deberá también garantizar la protección eficaz de los intereses generales de la sociedad, en particular la libertad de expresión y el derecho de réplica, la protección de los autores y de sus obras, el pluralismo, la protección del consumidor, la protección de menores y de la dignidad humana y la promoción de la diversidad lingüística y cultural (COM(1999) 657 final).
- c) **Conclusiones del Consejo, de 17 de diciembre de 1999**, sobre la protección de los menores ante el desarrollo de los servicios audiovisuales digitales, que resaltan la necesidad de adaptar y completar los sistemas de protección de los menores contra contenidos audiovisual nocivos, a la luz de la evolución en los ámbitos técnico y social y del mercado (DO C 8 de 12.1.2000);
- d) **Directiva 2000/31/CE** de 8 de junio de 2000 sobre el comercio electrónico, que contiene disposiciones pertinentes en lo que se refiere a la protección de los menores y de la dignidad humana, en particular la letra e) del apartado 1 del artículo 16, según la cual los Estados miembros y la Comisión deben fomentar la elaboración de códigos de conducta en materia de protección de los menores y de la dignidad humana (DO L 178 de 17.7.2000);
- e) **Comunicación de la Comisión COM(2000) 890** de 26.1.2001 — Dictamen de 12.9.2001, en DO C 311 de 17.11.2001, *Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos*, que propone toda una serie de medidas legislativas y no legislativas para reaccionar contra la violación de la intimidad, los contenidos ilegales, el acceso no autorizado, el sabotaje y los delitos contra la propiedad intelectual (COM(2000) 890 final, ponente: Sr. Dantin), Propuesta de Decisión marco relativa a los ataques contra los sistemas de información, que le dio continuación (COM(2002) 173 final de 19.4.2002) y Dictamen de 28.11.2001, DO C 48 de 21.2.2002 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo», del que fue ponente el Sr. Retureau;
- f) **Informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998** sobre la protección de los menores y la dignidad humana, que describe los esperanzadores resultados de la aplicación de la Recomendación, pero señala también la necesidad de una mayor implicación de los usuarios y de un período de tiempo más largo para poder aplicar completamente la Recomendación (COM(2001) 106 final, de 27.2.2001). Estos puntos se resaltaron en las conclusiones del Consejo de 23 de julio de 2001 en relación con el informe de evaluación de la Comisión (DO C 213 de 31.7.2001);
- g) **Cuarto informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE «Televisión sin fronteras»**, aprobado el 6 de enero de 2003, cuyo anexo, con el programa de trabajo para revisar la Directiva, proponía la realización de una consulta pública que abordaba, entre otras cosas, los problemas de la protección de menores y del derecho de réplica (COM(2002) 778 final de 6.1.2003). La consulta pública se basó en los documentos de reflexión publicados en el sitio Internet de la Comisión (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twff2003/consult_en.htm);
- h) **Segundo informe de evaluación sobre la Recomendación del Consejo de septiembre de 1998** antes citada, aprobado el 12 de diciembre de 2003, que contiene un análisis crítico de las medidas adoptadas por los Estados miembros y a nivel de la UE;
- i) **Comunicación de la Comisión sobre «El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual»**, que establece las prioridades a medio plazo para la política comunitaria de regulación del sector en el contexto de una Europa ampliada y en la que, teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas en el proceso de consulta pública de la Directiva TSF, la Comisión hizo referencia a la necesidad de actualizar la Recomendación sobre la protección de los menores y de la dignidad humana, centrándose en el desarrollo de la autorregulación y la corrección, en especial con vistas al entorno en línea, para garantizar el debido respeto de los principios de protección de menores y del orden público. La Comisión también anunció que adoptaría la idea de un derecho de réplica que se aplicara a todos los medios de comunicación, que inicialmente podría incluirse en la Recomendación sobre la protección de menores y de la dignidad humana (COM(2003) 784 final de 15.12.2003);
- j) La reciente **Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo** por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea, centrada en los usuarios finales, particularmente padres, educadores y niños (COM(2004) 91 final de 12.3.2004).

2.5 El CESE también ha tomado varias iniciativas con idénticas preocupaciones. Las más importantes son:

- a) El Dictamen sobre el *Programa para la protección de la infancia en Internet* ⁽¹⁰⁾;
- b) El Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «*Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital*» ⁽¹¹⁾;
- c) Los dictámenes sobre las Propuestas de Decisión 276/1999/CE y 1151/2003/CE (respectivamente, COM(1998) 518 final y COM(2002) 152 final) ⁽¹²⁾;
- d) El Dictamen sobre la Propuesta de Decisión de Parlamento Europeo y del Consejo para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea (COM(2004) 91 final de 12.3.2004) ⁽¹³⁾,

a cuyas consideraciones y recomendaciones se remite.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de profundizar y desarrollar la Recomendación del PE y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 a la luz de los resultados del segundo Informe de evaluación sobre su aplicación en aspectos clave como la protección de los menores y de la dignidad humana, la lucha contra la discriminación social en todas sus formas y la garantía del derecho de réplica en todos los medios de comunicación, incluida Internet.

3.2 El CESE reconoce que, en su estado actual, el Tratado no confiere a la Unión Europea competencias propias en el ámbito de la armonización legislativa en materia audiovisual. Lamenta que así sea y recomienda que esta situación sea objeto de reflexión en la próxima revisión de los Tratados.

3.3 El CESE considera anómalo que, para la protección de los menores y de la dignidad humana, para la defensa del honor y la intimidad en los medios de comunicación de la Unión Europea, con la total apertura de fronteras que contempla la Directiva TV Sin Fronteras, sea necesario invocar como motivo determinante no los derechos de la persona en sí mismos sino el «*desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información*». La protección de este núcleo de derechos fundamentales de los ciudadanos no ha de tener un cariz simplemente instrumental para la realización del objetivo de desarrollar el mercado audiovisual.

3.4 El CESE reconoce, sin embargo, que dada las restricciones legales antes mencionadas, la mejor manera de seguir ahondando en la problemática objeto del presente dictamen es la recomendación en los términos, en general, formulados por la Comisión y está de acuerdo con el fundamento jurídico propuesto por la Comisión para esta recomendación (artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), que es de hecho idéntico al utilizado en la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 sobre el desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y eficaz de los menores y de la dignidad humana ⁽¹⁴⁾, completada por la propuesta de recomendación objeto del presente dictamen y por la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (MEDIA Plus — Desarrollo, distribución y promoción) (2001-2005) ⁽¹⁵⁾.

3.5 El CESE reitera la opinión expresada en su Dictamen ⁽¹⁶⁾ sobre la «*Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información*» (98/C 214/07) en el sentido de que el desarrollo de la industria europea de servicios audiovisuales y de información sólo podrá lograr su máximo potencial en un clima de confianza que, a su vez, sólo podrá lograrse garantizando la protección de los menores y de la dignidad humana.

⁽¹⁰⁾ DO C 48 de 28.2.2002, ponente: Sra. Davison.

⁽¹¹⁾ DO C 14 de 16.1.2001, ponentes: Sr. Morgan y Sr. Carroll.

⁽¹²⁾ DO C 214 de 10.7.1998, ponente: Sra. Drijfhout-Zweijter; DO C 73/2003 de 26.3.2003, ponente: Sra. Davison.

⁽¹³⁾ DO C 157 de 28.6.2005, aprobado por el Pleno el 16.12.2004, ponentes: Sr. Retureau y Sra. Davison.

⁽¹⁴⁾ DO L 270 de 7.10.1998, p. 48.

⁽¹⁵⁾ DO L 13 de 17.1.2001, p. 35. Véase también la reciente propuesta de Decisión relativa al programa MEDIA 2007, COM(2004) 470 final, de 14.7.2004, y el dictamen del CESE elaborado por el ponente del presente dictamen.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «*Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información*» (98/C 214/07), DO C 214 de 10.7.1998, p. 25.

3.6 El CESE reitera también su convencimiento de que sólo un planteamiento armonizado e integrado a nivel internacional de la reglamentación relativa a los servicios audiovisuales permitirá la aplicación eficaz de cualquier medida de protección, en especial por lo que se refiere a los aspectos de los sistemas de clasificación y de los programas informáticos de filtrado de contenidos y a la clarificación de la responsabilidad de contenidos ilícitos y nocivos. Por lo tanto, hace un nuevo llamamiento para una mayor cooperación y coordinación entre las organizaciones europeas e internacionales y reitera su propuesta de establecer un marco internacional de códigos de conducta, directrices y medidas básicas para la protección adecuada de los menores y de la dignidad humana.

3.7 El CESE hace especial hincapié en la definición del concepto de dignidad humana que brinda la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, integrada en el proyecto de Constitución Europea (artículo I-2), y en la necesidad, en el contexto de esta propuesta de recomendación, de que este concepto sea interpretado en total consonancia con el contenido y la definición que tiene en dicha Carta.

3.8 El CESE cree que la protección eficaz de los menores y de la dignidad humana en el contexto del desarrollo tecnológico de la industria de servicios audiovisuales y de información requiere, en particular, la promoción de la instrucción de los medios de comunicación para «*permitir que los consumidores utilicen los medios de manera adaptada a los valores de la sociedad y desarrollen un sentido de la sentencia en estos asuntos*»⁽¹⁷⁾.

3.9 En el caso concreto de Internet, el CESE considera fundamental la articulación de políticas y medidas que promuevan la instrucción y el uso seguro de Internet por parte de los menores y, por lo tanto, está de acuerdo con las conclusiones del Foro Europeo sobre contenidos ilícitos organizado por el Consejo de Europa el 28 de noviembre de 2001⁽¹⁸⁾.

3.10 El CESE reitera su apoyo a las prácticas de autorregulación, siempre que sean eficaces, y resalta la importancia de utilizar modelos de corregulación porque parecen ser particularmente eficaces para la aplicación de las normas en materia de protección de los menores, tal como se señalaba expresamente en la Comunicación de la Comisión, «*El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual*», de 15 de diciembre de 2003⁽¹⁹⁾.

3.11 Sin perjuicio de la importancia decisiva y estructural de iniciativas que fomenten la instrucción para los medios de comunicación, el CESE acoge con satisfacción la idea del establecimiento de criterios comunitarios para la descripción e identificación de los contenidos audiovisuales, aunque destaca que habría que tener en cuenta las particularidades culturales en la valoración de los contenidos a nivel nacional y regional.

3.12 El CESE desea expresar su apoyo a la gran mayoría de las innovaciones y de los muy positivos progresos de la nueva iniciativa de la Comisión, lo que representa un avance significativo en relación con su anterior Recomendación. Cabe destacar:

- a) la referencia, en el primer guión del punto I (2), a competencias mediáticas o programas educativos;
- b) el llamamiento, en el punto I (3), para «alentar» la lucha contra toda forma de discriminación, en lugar del concepto más bien pasivo de «evitar» tal discriminación;
- c) la idea de una armonización «ascendente» a través de la cooperación entre los organismos autorreguladores y correguladores de los Estados miembros, y mediante el intercambio de las mejores prácticas en cuestiones como un sistema de símbolos descriptivos comunes que pueda ayudar a los espectadores a evaluar el contenido de los programas [punto II (1)];
- d) y, en especial, la recomendación de garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, incluida Internet, asumiendo que el mismo derecho es aplicable también al contenido de las publicaciones y transmisiones de las instituciones comunitarias.

3.13 El CESE considera, sin embargo, que habría sido posible ir más allá en el sentido señalado, como se expone a continuación.

⁽¹⁷⁾ Párrafo 14 de la Resolución de Parlamento Europeo sobre el informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 referente a la protección de los menores y de la dignidad humana, COM(2001) 106 final.

⁽¹⁸⁾ Foro europeo sobre contenidos ilícitos y nocivos en la red: Autorregulación, protección del usuario y competencias de Media, Estrasburgo, 28 de noviembre de 2001 (derechos humanos que construyen).

⁽¹⁹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual, COM(2003) 784 final, de 15.12.2003; véase también el anteproyecto de documento informativo revisado sobre «*La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único*» (INT/204, de 16.11.2004), ponente: Sr. Vever.

4. Observaciones específicas

4.1 Protección de menores

4.1.1 Los menores no son el único grupo que requiere una protección especial contra ciertos contenidos nocivos y peligrosos, a quienes puede afectar particularmente la violencia, la pornografía y la pedofilia – esto también es válido para otros grupos más sensibles o vulnerables, como los ancianos o las personas con discapacidad psíquica–, por lo que la Recomendación debería tomar también en consideración a estos grupos de personas.

4.1.2 Diversos aspectos relativos a la protección de menores, señalados por el CESE en su reciente Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet ⁽²⁰⁾, deben considerarse como recomendaciones útiles a los Estados miembros, que deberían incorporarse a esta propuesta de Recomendación, como son, en particular:

- a) más y mejor formación e información sobre la manera de garantizar una mayor seguridad en la utilización de Internet;
- b) la responsabilización de los proveedores de espacios y de accesos y su obligación de acatar inmediatamente cualquier decisión de una autoridad legítima que ordene el cese de la transmisión de programas o de contenidos ilícitos, nocivos o peligrosos;
- c) el fomento y el apoyo al desarrollo de líneas directas, tecnologías de filtrado, de clasificación de contenidos, y medidas anti-spam y anti-spim;
- d) la responsabilización de los autores de medios informáticos de acceso a Internet y de sistemas de explotación de servidores en relación con la defensa y preservación de los sistemas vendidos contra ataques de virus, con la obligación de proporcionar medios antivirus fáciles y accesibles;
- e) la aplicación de sistemas de identificación y de información sobre contenidos nocivos y peligroso y la retirada de todo contenido racista o xenófobo o que haga apología del crimen, la violencia o el odio.

4.1.3 Ahora bien, una particular preocupación por lo que se refiere a la utilización de Internet no debe entenderse en el sentido de que deba prestarse una menor atención a todos los medios tradicionales de comunicación social, como la radiodifusión sonora y televisiva, medios en los que las ofensas graves a un público sensible, como el formado por los menores, deben ser objeto de una actuación especial, ya sea por la vía de la autorregulación o de la regulación.

4.2 Protección de la dignidad humana

4.2.1 La protección de la dignidad humana en los medios de comunicación no puede confinarse a la prohibición de todas las formas de discriminación. También deben ser objeto de reflexión por parte de las autoridades nacionales competentes, en la medida en que el impacto social lo justifique, las emisiones cuyo contenido pueda socavar la intimidad o los derechos fundamentales de quienquiera que sea.

4.2.2 El CESE debe también recomendar a los Estados miembros que:

- a) animen a los medios de comunicación a que adopten normas éticas precisas y concretas para garantizar el debido respeto de la intimidad;
- b) insten a los medios de comunicación a que creen mecanismos autorreguladores ante los cuales puedan formular sus quejas las víctimas de ataques contra la intimidad y la dignidad humana;

⁽²⁰⁾ Véase la nota a pie de página nº 13.

- c) creen órganos independientes, incluso de naturaleza judicial, para examinar este tipo de quejas en caso de que los mecanismos autorreguladores resulten ineficaces;
- d) establezcan un derecho de indemnización por los daños materiales y morales que sirva como compensación para las víctimas y tendría, al mismo tiempo, efectos disuasivos para los responsables de ataques graves y sistemáticos contra la intimidad y la dignidad de las personas;
- e) procedan a un acompañamiento de las emisiones cuyos contenidos puedan constituir un ataque contra la intimidad, la dignidad humana y los derechos fundamentales.

4.3 Derecho de réplica

4.3.1 Además de un derecho de réplica, debería contemplarse también, con el mismo alcance general y en las mismas condiciones previstas, un «derecho de rectificación», como reacción contra contenidos falsos, incorrectos o inexactos que afecten a los derechos de las personas.

4.3.2 Debe señalarse claramente que el derecho de réplica puede garantizarse no sólo por la vía legislativa, sino también mediante el recurso a medidas de corrección y autorregulación.

4.3.3 El anexo debería incluir disposiciones relativas a:

- a) la identificación precisa y taxativa de aquellos casos en que la publicación del derecho de réplica o de rectificación pueda ser rechazada (a semejanza de la Resolución 74/26 del Consejo de Europa), y del breve plazo para proceder a tal rechazo;
- b) el principio de que debe darse a la réplica un tratamiento que garantice una visibilidad en el lugar de publicación o tipo de difusión idéntica a la de la publicación o transmisión objeto de la réplica;
- c) el principio de que el ejercicio de los derechos de réplica y rectificación debe ser gratuito.

4.3.4 En el primer guión del anexo, a la expresión «independientemente de su nacionalidad», debería añadirse «**y lugar de residencia**».

5. Observaciones finales

5.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Recomendación examinada, con las reservas señaladas en el apartado de las observaciones específicas, y, dado que la innovación y el progreso tecnológico crearán nuevos desafíos en términos tanto de calidad como de cantidad, sugiere que se incorpore en el texto la realización, cuatro años después de su adopción, de una evaluación del impacto de la Recomendación en los Estados miembros, la industria y las demás partes interesadas.

5.2 Teniendo en cuenta el proceso de evaluación indicado en el punto anterior, el CESE sugiere que se cree un Observatorio que tenga por objeto el registro sistemático de las medidas promovidas por los Estados miembros, la industria y las partes implicadas en la aplicación de esta Recomendación.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa»

(2005/C 221/18)

El 1 de julio 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 «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de enero de 2005 (ponente: **Sr. GREIF**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En marzo de 2000 el Consejo Europeo de Lisboa lanzó un amplio programa de reformas con ambiciosos objetivos de crecimiento y empleo. El aumento de la competitividad en una economía basada en el conocimiento y en un crecimiento económico sostenible creador de empleo debería ir unido a la mejora de la calidad del trabajo y al refuerzo de la cohesión social. Animado por un amplio consenso, alimentó la esperanza de que su cumplimiento podría acercar de forma sensible el proyecto de una Unión ampliada a los ciudadanos de Europa.

1.2 Habida cuenta de la situación económica actual, se corre el riesgo de que no se cumplan las metas establecidas para 2010, en particular los objetivos de empleo, lo que puede llevar a una pérdida de credibilidad de todo el proceso. El CESE considera que este problema de credibilidad sólo puede mitigarse si los ciudadanos pueden confiar en que todos los responsables políticos harán todos los esfuerzos posibles para aplicar consecuentemente la estrategia de Lisboa, por medio de la convergencia y la coincidencia de objetivos (mejora de la competitividad, crecimiento económico que cree más y mejores puestos de trabajo, refuerzo de la cohesión social, así como desarrollo sostenible).

1.3 Completamente persuadido de que la estrategia de Lisboa no necesita una nueva agenda, sino más bien una política que se esfuerce también por alcanzar los objetivos que ella misma se fijó mediante la aplicación de las medidas apropiadas, entre otras cosas, en los Estados miembros, con el presente dictamen adicional a su Dictamen «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» ⁽¹⁾, el CESE desea poner de manifiesto los retos centrales de la política de empleo y formular recomendaciones para seguir aplicando el proceso hasta 2010.

2. Balance intermedio de Lisboa: Europa está muy alejada del objetivo de crear más y mejor empleo

2.1 En la Estrategia de Lisboa se consideraba que el aumento de la competitividad y el crecimiento económico sostenible son instrumentos fundamentales para poder crear más y mejores empleos en Europa, asentar los sistemas de protección social sobre fundamentos más sólidos y garantizar de este modo la protección ante la pobreza y la exclusión. El CESE considera este enfoque político en su conjunto un mérito notable de la Estrategia de Lisboa.

2.2 En el ámbito de la política de empleo, de Lisboa tienen que surgir nuevos impulsos para la estrategia de empleo europea, debe aumentar la contribución de la política activa de empleo a la lucha contra la pobreza, debe fomentarse el empresariado como motor fundamental para el crecimiento y el empleo, y la tasa de empleo debe incrementarse por encima de los objetivos cuantitativos en toda la UE.

— Así pues, la tasa media de empleo actual debería aumentar del 61 % al 70 % y el nivel de empleo femenino debería pasar del 51 % actual al 60 % antes de 2010. Posteriormente, un año más tarde en Estocolmo se fijaron objetivos intermedios (una tasa de empleo del 67 % y un nivel de empleo femenino del 57 % antes de 2005). Además, se estableció un nuevo objetivo encaminado a aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años, fijándola en un 50 % para 2010.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» (Ponente: Sr. VEVER, copONENTES: Sres. EHNMARK y SIMPSON) (DO C 120 de 20.5.2005 — ECO/153).

- Se instó a los Estados miembros a que, teniendo en cuenta sus diferentes puntos de partida, establecieran los objetivos nacionales correspondientes. Es decir, que incluso los países que en 2000 registraban una tasa de empleo superior al 70 % (como Suecia, los Países Bajos, Dinamarca y el Reino Unido) o cuya tasa de empleo era algo inferior (Austria, Portugal y Finlandia) deberían aportar su contribución a los objetivos de Lisboa.

2.3 Sin embargo, Lisboa planteó no sólo la perspectiva de «más empleo» en el mundo, sino también el objetivo de alcanzar la competitividad y el rendimiento, entre otras cosas, a través del fomento de la innovación y la mejora de la calidad del empleo; de este modo, se concedió a la inversión en capital humano, la investigación, la tecnología y la innovación la misma prioridad que a las directrices de empleo y las políticas estructurales. En consecuencia, se fijaron nuevos objetivos cuantitativos como, entre otros, el aumento de la inversión per cápita en recursos humanos y el fomento de la formación continua (participación del 12,5 % de todos los adultos en edad activa en medidas de formación permanente, reducción a la mitad del número de personas de 18 a 24 años que no reciben una enseñanza o formación posteriores), el aumento del porcentaje de I+D al 3 % del PIB (dos tercios de las inversiones en este apartado a cargo del sector privado) o incluso el desarrollo del sistema de acogida de los niños (creación de plazas de acogida para el 33 % de los niños menores de tres años y para el 90 % de los niños en edad escolar).

2.4 Pese a algunos éxitos iniciales, a principios de 2005 Europa sigue estando muy lejos de lograr los objetivos ambicionados. Por tercer año consecutivo la economía europea experimenta un crecimiento muy bajo que se sitúa claramente por debajo de sus posibilidades potenciales. La recuperación económica es en su conjunto vacilante y muy vulnerable dados los altos precios del petróleo y los masivos desequilibrios mundiales. Como balance intermedio cabe constatar modestamente que es bastante seguro que los objetivos de Lisboa sobre el empleo no se alcancen para 2010.

2.5 Los tres gráficos siguientes (véase más adelante: en cada caso, la columna más alta representa el objetivo de Lisboa) muestran lo improbable que es la realización de los objetivos de Lisboa para 2010.

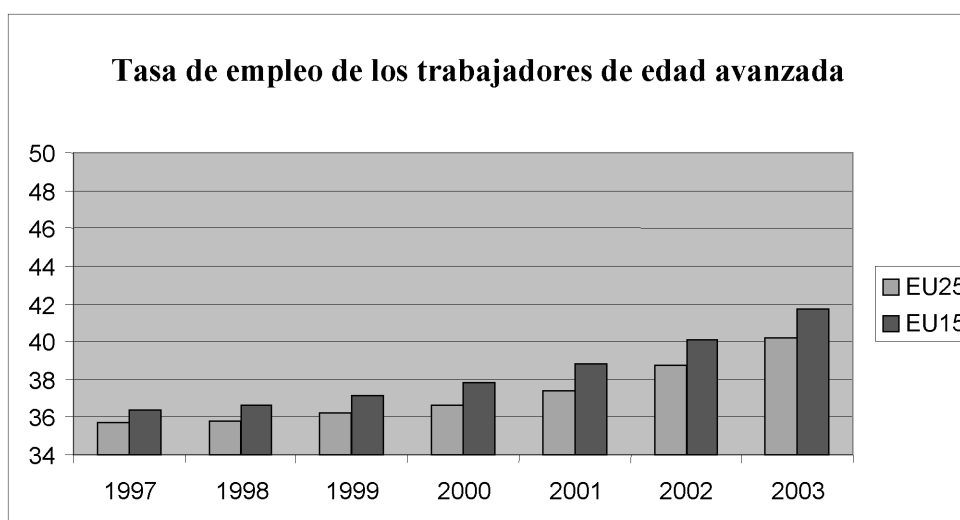
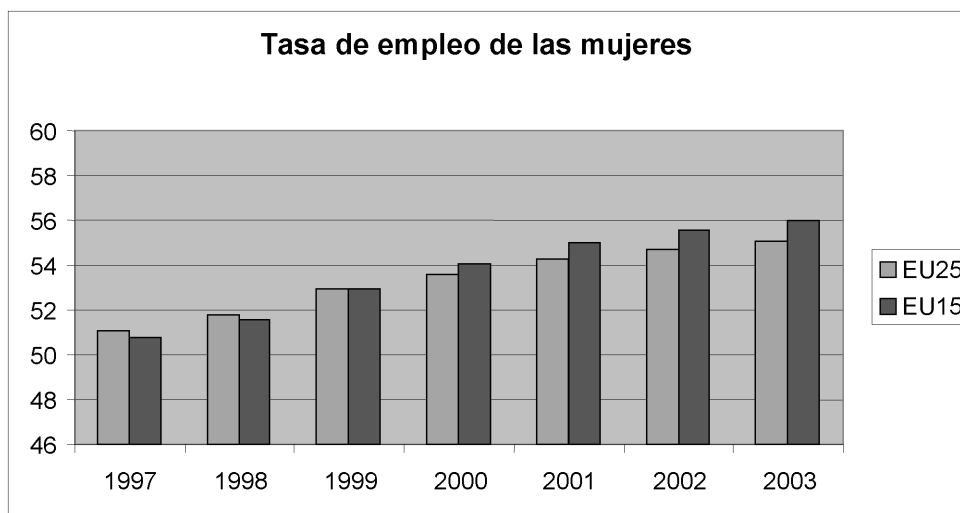
- Tanto la tasa de empleo general como la femenina crecieron bastante rápidamente en los últimos años de la década de los 90, ya que la economía europea creció a un ritmo relativamente rápido. La ralentización económica causada por choques externos para los que la política macroeconómica no previó una protección suficiente hizo que del progreso general en las tasas de empleo se pasara a una situación de estancamiento en 2001. La tasa de empleo femenina ha seguido aumentando aproximadamente en medio punto porcentual al año. Una reactivación súbita del crecimiento económico puede hacer este objetivo alcanzable para 2010, al menos para la UE-15.

- Con porcentajes de más de un 8 % (UE-15) y casi un 10 % (UE-25), la diferencia con el objetivo para los trabajadores de más edad es más amplia y ofrece menos posibilidades de recuperar el retraso⁽²⁾. Sin embargo, el repunte en las tasas de aumento, pese a la desaceleración económica, parece indicar que las medidas adoptadas para evitar la jubilación anticipada y fomentar el envejecimiento activo de conformidad con la Estrategia de Lisboa han tenido algún efecto. Así, por ejemplo, la edad media de salida del mercado de trabajo ha pasado de los 60,4 años en 2001 a los 60,8 en 2002⁽³⁾. No obstante, por lo que respecta a los otros dos principales indicadores del empleo, la ironía es que el aumento del empleo estaba cerca del objetivo antes del anuncio de la Estrategia de Lisboa, pero no lo está desde entonces. Esto es un signo de la importancia de los factores cíclicos y macroeconómicos, que han sido descuidados en beneficio de la atención que se ha prestado a las denominadas medidas «estructurales». Sin embargo, ambos factores y medidas revisten una gran importancia.

⁽²⁾ Véase a este respecto el Dictamen del CESE de 16.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (ponente: Sr. DANTIN — DO C 157 de 28.6.2005).

⁽³⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», COM(2004) 146 final.

Gráficos 1- 3: Evolución de los objetivos de empleo de Lisboa: (*)



(*) En la actualidad los datos de Eurostat sólo llegan a 2003. No obstante, dado el lento crecimiento del empleo, las cifras de 2004 serán, en el mejor de los casos, escasamente superiores a las de 2003.

2.6 Para alcanzar la meta del 70 % establecida en Lisboa, antes de 2010 deberían crearse aproximadamente 15 millones de nuevos empleos en la UE-15 y 22 millones de empleos en la UE-25, más de 3 millones al año, tantos como se crearon en la UE-15 en 2000, que fue el mejor año para el empleo en una década.

2.7 La ampliación de la UE trae consigo una nueva dinámica económica para toda Europa, pero marca también la evolución del empleo. Como muestran los gráficos, las tasas de empleo en los nuevos Estados miembros están claramente por debajo de las de la UE-15. Sin embargo, a finales de los años 90, no era así, en particular, entre las mujeres. Por otro lado, en la actualidad el desarrollo económico en los nuevos Estados miembros es claramente más dinámico, con una tasa de crecimiento anual en parte superior con mucho al 4 %. Cuando elabore sus estrategias de empleo, la UE deberá prestar una atención especial a las necesidades de los nuevos Estados miembros a fin de que estos países también puedan cumplir los objetivos comunitarios de empleo. Para ello, los criterios de convergencia para la posible entrada en la zona euro deberán ser tales que no impidan, sino que fomenten, el crecimiento económico y el empleo. El CESE ha abordado exhaustivamente esta cuestión con los representantes de la sociedad civil de los países de la adhesión en el marco de los comités consultivos mixtos.

3. La política de empleo debe ir más allá de las reformas estructurales del mercado de trabajo

3.1 Sin duda, la debilidad de la situación del empleo esbozada se explica en gran medida por el desarrollo económico. La Estrategia de Lisboa partía del presupuesto de un crecimiento medio del PIB real del 3 % anual. Sin embargo, en lugar de producirse el auge económico esperado, desde 2000 la situación económica no ha hecho sino empeorar. Así, las tasas de crecimiento en los años posteriores registraron un descenso pronunciado: 1,7 % en 2001, 1 % en 2002 y sólo un 0,8 % en 2003.

3.2 En estas circunstancias está claro que los objetivos de la política de empleo sólo podrán alcanzarse si se logra provocar una recuperación coyuntural sostenible. Deberán crearse las condiciones marco adecuadas para favorecer tanto la demanda externa como la interna, a fin de aumentar el potencial de crecimiento y lograr el pleno empleo. A este respecto, el CESE ha señalado recientemente en varias ocasiones que para ello se requiere un «contexto macroeconómico sano» a escala europea. Además, hay que disponer, sobre todo, de una macropolítica, que en caso de crecimiento económico, deje a los Estados miembros un margen de maniobra para adoptar medidas coyunturales de política económica y financiera para los períodos de estancamiento.

— En este contexto el Comité acoge con satisfacción las propuestas de reforma de la Comisión sobre el pacto de crecimiento y estabilidad, ya que representan un paso en la buena dirección, en particular la propuesta de que la evaluación de los déficit fiscales se haga depender de las condiciones marco específicas de cada país (por ejemplo, coyuntura económica, nivel de endeudamiento, inflación). El hecho de que también los Estados miembros y los parlamentos nacionales participen más intensamente en la aplicación de la consolidación del presupuesto indica que las reformas del pacto se orientan en mayor medida hacia el crecimiento. Además, deberá tenerse más en cuenta la calidad del gasto del Estado, por ejemplo, excluyendo explícitamente del cálculo del déficit las inversiones estratégicas a favor del crecimiento y el empleo ⁽⁵⁾. Corresponderá al Consejo determinar, a propuesta de la Comisión, qué inversiones deben considerarse inversiones estratégicas de interés europeo.

— Este proceso debería ser apoyado con una política monetaria pragmática, que tenga en cuenta la totalidad de la economía y, por consiguiente, también los efectos del empleo sobre su política. En este sentido, el CESE ha pedido en reiteradas ocasiones que se reflexione seriamente sobre qué medidas deben adoptarse a fin de que el BCE mantenga el objetivo de la estabilidad «en un sentido más amplio», de modo que, además de la estabilidad del poder adquisitivo, se preste atención también a la estabilidad del crecimiento, el pleno empleo y el sistema de cohesión social, lo que presupone un diálogo continuo con las instituciones comunitarias y con los interlocutores sociales, al tiempo que reforzaría la confianza de los inversores y consumidores.

⁽⁵⁾ Véase también a este respecto, entre otros, el Dictamen de iniciativa del CESE de 26.2.2004 sobre el tema «Política presupuestaria y tipos de inversiones» (ponente: Sra. FLORIO) (DO L 322 de 25.2.2004 (ECO/105)).

3.3 El débil crecimiento de los tres últimos años (tras alcanzar una tasa de crecimiento del 3 % en la UE-15 en el año 2000) obedece, sobre todo, a razones macroeconómicas y en menor medida a razones de política estructural. Por ello, el Comité ya ha subrayado en varias ocasiones que en las recomendaciones de las orientaciones generales de política económica debería tenerse en cuenta este hecho⁽⁶⁾. Hay que impulsar una reactivación visible de los grandes componentes de la demanda, el consumo y la inversión (tanto privada como pública), a fin de compensar el escaso poder adquisitivo europeo. Europa, con una balanza comercial positiva y unas exportaciones en alza, es perfectamente competitiva. En cambio, lo que se ha estancado es la demanda interna. Las reformas estructurales sólo tienen éxito en un entorno macroeconómico más favorable. Los salarios no deben considerarse solamente como factores de coste del lado de la oferta, sino que determinan también de forma fundamental el lado de la demanda y, de este modo, las previsiones para el mercado de las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas, que están vinculadas a la región en la que están situadas. El ejemplo de Alemania muestra que una acusada moderación salarial puede, sin duda, reforzar la vertiente de la oferta, pero impide al mismo tiempo una reactivación coyuntural por la debilidad de la demanda. Aunque en las negociaciones salariales intervienen varios factores, orientar el aumento salarial real en función del incremento macroeconómico de la productividad respectiva de cada país garantiza, por un lado, una evolución satisfactoria de la demanda y asegura, por otro, la orientación a la estabilidad del Banco Central Europeo. Esta orientación de la política económica puede, por tanto, llevar a que en Europa se logre un crecimiento económico sostenible y orientado hacia la estabilidad.

3.4 En los últimos años, el punto de vista dominante en las recomendaciones políticas europeas ha sido que el problema del mercado de trabajo europeo residía en los factores estructurales (como la política salarial de los interlocutores sociales, la rígida regulación del mercado de trabajo, el tiempo de trabajo demasiado corto y la falta de movilidad y de flexibilidad de los trabajadores). En efecto, en los últimos años, la mayoría de los Estados miembros han hecho hincapié en sus políticas de empleo. En cambio, el fomento de las posibilidades de empleo o la lucha contra el déficit de cualificaciones, así como la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, pasaron claramente a un segundo plano.

3.5 En este contexto, el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones que una reducción de las prestaciones sociales y de la renta de los trabajadores, así como una inversión insuficiente en recursos humanos, darían lugar a un debilitamiento de la demanda interna, lo que contribuiría más bien a acentuar los problemas económicos y a empeorar la evolución de la productividad laboral. Por lo demás, esta orientación unilateral del lado de la oferta está en contradicción con todos los objetivos de Lisboa, en particular el aumento de la productividad y la calidad del empleo. En cualquier caso, una política de empleo que apostara demasiado poco por la formación continua y obligara a los parados cualificados a aceptar trabajos poco cualificados, tendría un efecto negativo en la productividad laboral. El CESE considera que sólo un aumento paralelo del empleo y de la productividad laboral, tal y como ha pedido también recientemente la Comisión, constituye una estrategia adecuada. Es obvio que seguirán creándose también empleos poco cualificados. En este ámbito deberá velarse por el respeto de la legislación laboral y social.

3.6 La necesidad de incrementar las tasas de empleo ocupa actualmente un lugar central en el debate europeo sobre el empleo. El objetivo estratégico de Lisboa es la promoción del empleo como la mejor manera de prevenir la pobreza y la exclusión. Ello implica una estrategia para mejorar la calidad de los empleos, en lugar de crear empleos a toda costa. En este sentido, la vía europea hacia el pleno empleo debe ir unida a salarios apropiados, con una seguridad social y normas laborales elevadas. El CESE insta a que, en el marco de la continuación de la Estrategia de Lisboa, se conceda una mayor importancia a la calidad del trabajo, sobre todo si se trata de continuar una serie de medidas de reforma estructural.

3.7 Con ello el CESE no está diciendo en modo alguno que las reformas del mercado de trabajo o en otros ámbitos no tengan importancia para la creación de empleo. No obstante, está convencido de que para alcanzar el objetivo de crear más y mejor empleo, en la situación actual es necesario activar la economía y fomentar una configuración inteligente de las reformas estructurales. Sólo así será posible reforzar el efecto y la aceptación de las reformas. La política macroeconómica y las reformas estructurales deben ser complementarias sin ser excluyentes.

⁽⁶⁾ Véase, entre otros, el Dictamen del CESE de 11.12.2003 sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» (ponente: Sr. DELAPINA) (DO C 80 de 30.3.2004).

4. Nuevas vías en la política de empleo: Capacidad de innovación de las empresas — Inversión en el trabajo — Conocimiento como recurso clave

4.1 La capacidad de innovación de las empresas europeas es determinante para el dinamismo económico. Sin nuevos productos y servicios mejorados y sin aumento de la productividad, Europa quedaría relegada desde el punto de vista económico y de la política de empleo. Los avances en la productividad significan también un cambio de dirección en el mundo del trabajo, que no presenta siempre ni inmediatamente un saldo positivo. Sin embargo, renunciar a la innovación social y económica conduce con toda seguridad a una espiral descendente. Las consecuencias de estos cambios para el mercado laboral deben ser objeto de un acompañamiento y ser amortiguadas en el nivel social.

4.2 El crecimiento económico y un clima propicio para las inversiones son requisitos esenciales para la creación de puestos de trabajo y el mantenimiento del empleo existente, lo que en el mercado interior europeo corre a cargo, en una gran medida, de las nuevas empresas y las PYME (7). En gran medida, las pequeñas y medianas empresas están imbricadas en la economía local, por lo que se benefician de forma especial de una demanda interna estable y en aumento. Por consiguiente, por lo que respecta al empleo, el CESE ya ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de prestar también una especial atención al desarrollo del espíritu empresarial, a una política que permita la continuidad de las empresas y al fomento de la creación de empresas que generen empleo a través de la innovación (8). Precisamente suelen ser las PYME las que, movidas por la necesidad, se muestran especialmente innovadoras en el mercado. También debería prestarse atención a este respecto al fomento de pequeñas empresas. En este sentido, habrá que hacer posible que las empresas desarrollen plenamente su potencial innovador mediante, sobre todo, la mejora de las condiciones de acceso a la financiación, la simplificación de las técnicas de gestión en la dirección de las empresas y las medidas de cualificación reforzadas.

4.3 El CESE ha señalado en reiteradas ocasiones que los seres humanos, con su conocimiento y sus capacidades, son el principal recurso para la innovación y el progreso en la sociedad del conocimiento (9). Europa tiene que encontrar los medios de desarrollar su potencial de personal cualificado, ciencia, investigación y tecnología y de convertirlo en nuevos productos y servicios para el mercado y, por consiguiente, en empleos. Ello requiere una amplia participación en la formación de todos los grupos de población, una buena formación profesional y una mejora del acceso a la formación superior en el trabajo. El clima social debe evolucionar de tal manera que la formación se convierta en una evidencia y que la enseñanza superior no sea considerada un privilegio. Los estudios actuales de la OCDE han puesto de relieve, una vez más, los puntos débiles de los sistemas de formación y de enseñanza de numerosos Estados miembros. (10) La falta de universitarios y de personal especializado se perfila como un punto de estrangulamiento económico y refleja, al mismo tiempo, las dificultades de acceso a la formación. La necesidad de actuar sobre la política de formación profesional y de formación continua ha sufrido retrasos. ¿Dónde están, por ejemplo, las inversiones necesarias

— para reducir drásticamente el número de alumnos que abandonan los estudios, aumentar la tasa de titulados universitarios y garantizar realmente a todos la posibilidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida;

— para mejorar el paso de la formación superior y universitaria a la vida económica, en particular en el ámbito de las PYME;

(7) Véase el Dictamen del CESE de 30.6.2004 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/819/CE relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)» (ponente: Sr. DIMITRIADIS – DO C 302 de 7.12.2004), así como el Dictamen del CESE de 31.3.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (ponente: Sr. RETUREAU – DO C 112 de 30.4.2004) y el Dictamen de iniciativa del CESE de 18.6.2003 sobre el tema «El papel de las pequeñas empresas y las microempresas en la vida económica y en el tejido productivo europeo» (ponente: Sr. PEZZINI – DO C 220 de 16.9.2003).

(8) Véase también, entre otros, el Dictamen del CESE de 24.9.2003 sobre el «Libro Verde – El espíritu empresarial en Europa» (ponente: Sr. BUTTERS – DO C 10 de 14.1.2004).

(9) A este respecto véase también el Dictamen del CESE de 28.10.2004 sobre el tema «Formación y productividad» (ponente: Sr. KORYFIDIS) (CESE 1435/2004).

(10) A este propósito, véase el programa actual PISA 2003 (OECD Programme for International Assessment).

- para garantizar, como medida preventiva fundamental de la política de empleo, una formación básica y una formación profesional de alta calidad, que permita a los jóvenes entrar fácilmente y mantenerse durante largo tiempo en el mercado de trabajo;
- y para permitir que el mayor número posible de personas puedan participar de forma más amplia en la formación, creando la posibilidad de una semana libre de formación remunerada al año para todos los trabajadores?

4.4 En este contexto el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia de asumir una responsabilidad global en el ámbito de la formación y el aprendizaje permanente y también ha observado que la inversión en cualificación no sólo interesa al sector público, sino también a las empresas y al propio individuo, pues el aprendizaje a lo largo de toda la vida reporta beneficios a los empleados, las empresas y la sociedad en su conjunto ⁽¹¹⁾. La formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida no deben ser considerados aisladamente, sino que deben constituir más bien elementos básicos para la planificación de la carrera de la población activa. Independientemente del grupo de edad a que se pertenezca o de la formación seguida, todos deberían tener suficiente motivación y posibilidades para participar en las medidas de formación continua. También del lado de las empresas, el desarrollo de las competencias y la capacidad de innovación implica de este modo la realización de las inversiones necesarias en formación y aprendizaje permanente y el desarrollo de una cultura de empresa que favorezca la innovación.

4.5 Sin embargo, en la actualidad no basta que el individuo sea creativo y capaz de aprender. Es la propia empresa la que debe ser capaz de aprender; es decir, capaz de apropiarse de nuevos conocimientos y trasponerlos en productos y servicios comerciales. La capacidad de innovación es un elemento fundamental de la competitividad. La ciencia y la investigación deben ocupar una posición prominente para garantizar las bases de las futuras innovaciones. Se trata de sacar todo el partido posible del potencial que existe en los sistemas de investigación, tanto públicos como privados, y de ponerlos en red de forma eficaz. En este sentido, el fomento de la innovación y la investigación y, por tanto, el aumento de los gastos en I+D, de conformidad con el objetivo de Lisboa (3 % del PIB del que dos tercios de dicho porcentaje debería ser aportado por el sector privado), revisten una importancia capital ⁽¹²⁾. El apoyo público a la I+D debería reforzarse a nivel europeo y nacional, sobre todo para las tecnologías clave que fomentan el crecimiento, a fin de sentar las bases científicas y aumentar el efecto impulsor de las inversiones en I+D. Al mismo tiempo, los Estados miembros y la Comisión Europea deberían intentar el recurso a la contratación pública para nuevos productos y servicios que requieran una gran investigación e innovación.

4.6 Sin embargo, la configuración innovadora del trabajo y la gestión de la innovación son también primordiales para las pequeñas y medianas empresas. Muchas de ellas han desarrollado soluciones específicas y son «global players» (actores globales), mientras que otras necesitan un asesoramiento especial en materia de innovación que, junto con la gestión de la innovación, también se dirija a crear un entorno laboral que fomente el aprendizaje, así como a satisfacer las necesidades especiales de cualificación de los trabajadores. Así, la gestión de los conocimientos y la creación de redes pueden ayudar a las PYME a explorar juntas nuevas posibilidades de conocimientos ⁽¹³⁾. Deben salvarse estas deficiencias culturales a fin de que las PYME puedan beneficiarse en mayor medida de la investigación de base. Para poder ser innovadoras, las PYME necesitan, además, una sólida financiación básica y acceso al capital de riesgo. En concreto esto significa también comprobar los efectos que para las PYME tienen las directivas en el ámbito del mercado interior de la UE para corregirlas si es necesario (como, por ejemplo, las relativas a la liberalización de los mercados financieros o las relativas a Basilea II).

⁽¹¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 26.2.2004 sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo» (Ponente: Sra. HORNING-DRAUS, coponente: Sr. GREIF) DO C 110 de 30.4.2004).

⁽¹²⁾ A este respecto véase el Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión: La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa — Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión» (ponente: Sr. WOLF) (DO C 157 de 28.6.2005).

⁽¹³⁾ Un estudio conjunto de la Universidad de Cambridge y del Massachusetts Institute of Technology (EE UU) mostró que aproximadamente dos tercios de las pequeñas y medianas empresas británicas recurren al asesoramiento especializado de las escuelas superiores, mientras que en Estados Unidos sólo un tercio de las empresas lo hacía. Por otro lado, sólo un 13 % de las PYME británicas consideran importante mantener una vinculación fuerte con la formación universitaria, mientras que por el contrario en Estados Unidos el porcentaje es de un 30 % (véase al respecto Financial Times, Londres, martes 30 de noviembre de 2004).

4.7 Un núcleo industrial de elevada productividad es y seguirá siendo también en la UE la base de una economía próspera. La industria y los servicios no pueden prescindir unos de otros. El espacio de la innovación significa también una investigación y un desarrollo centrados específicamente en las necesidades de la sociedad del conocimiento y de los servicios, para lo cual vale la pena prestar atención a la exploración de nuevos ámbitos de empleo también fuera de los sectores tradicionales de la industria de producción. Junto a la promoción de las tecnologías punta, Lisboa requiere también una concentración en la economía de los servicios. Como condición previa para ello, deberán reevaluarse los servicios de naturaleza social, reducirse la presión sobre los presupuestos públicos y valorizarse la importancia de la eficacia de las Administraciones públicas para el desarrollo de la economía. Palabras clave como formación, movilidad, individualización, las exigencias en cuanto a la evolución demográfica, asistencia y salud, conciliación de la vida familiar y la vida profesional y cambio de los paradigmas de comunicación y ocio, hacen referencia a nuevas necesidades suplementarias de servicios sociales, vinculados a las personas, pero también de carácter comercial, que a menudo constituyen el punto de partida para un desarrollo profesional⁽¹⁴⁾. A este respecto, el CESE también ha señalado en repetidas ocasiones el importante papel de la economía social y del tercer sector para la innovación y el empleo⁽¹⁵⁾.

4.8 La innovación depende, en primer lugar, de las personas, el margen para la creatividad, la cualificación, los conocimientos y la capacidad de aprendizaje y de organización del trabajo. Para ello son claves la independencia, la autonomía y los derechos de participación. Por ello, tiene una importancia primordial la reorganización de las relaciones profesionales y de las estructuras de codecisión. Unas relaciones laborales estables en las empresas favorecen la innovación. Quien se propone introducir recortes en la representación de los intereses y la organización de las relaciones laborales, y con ello en los derechos fundamentales de los trabajadores, en vez de reforzarlos, está interponiendo nuevos obstáculos a la innovación. En este contexto, el CESE señala que la actual propuesta de Directiva marco sobre el mercado interior de los servicios no debería nunca dar lugar a una reducción de las normas vigentes en materia social, salarial y de seguridad.

5. Los cambios requieren un Estado social eficaz y sostenible con una política de mercado de trabajo activa y preventiva, así como la modernización y mejora de los sistemas de protección social

5.1 Si se quiere recabar toda la energía necesaria para la innovación y el cambio, además de la iniciativa individual es preciso también contar con el apoyo de la sociedad. La disposición para asumir riesgos y la seguridad social van de la mano. En este orden de cosas, mucho depende de los servicios sociales que permiten hacer frente a las novedades y servirse de ellas. La organización de la cohesión social, como característica fundamental del modelo social europeo, va unida a la innovación. Obviamente, el Estado social debe tener permanentemente en cuenta las nuevas exigencias. A este respecto, el CESE está persuadido de que los objetivos de Lisboa en cuanto al empleo sólo podrán alcanzarse si se refuerza la política social como campo de acción y si se prosigue la política de fijación, por lo menos, de disposiciones sociales mínimas encaminadas a equiparar las condiciones de vida y de trabajo en Europa. Ello es especialmente urgente en la Unión ampliada, dado el aumento de las divergencias en los niveles de bienestar en la UE.

5.2 Por consiguiente, para hacer frente al riesgo de una competencia en materia de normas sociales, es necesario mejorar la aplicación y seguir desarrollando la actual legislación social comunitaria en los ámbitos de las condiciones laborales, la protección del trabajo y la salud, los derechos de los trabajadores, la igualdad de oportunidades y la defensa de los derechos de la persona. Y lo mismo cabe decir por lo que respecta al tiempo de trabajo.

⁽¹⁴⁾ A este respecto véase el Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en una Unión Europea ampliada, de mayo de 2004.

⁽¹⁵⁾ Véanse también el Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Revisión intermedia de la Agenda de política social» (SOC/148 — Ponente: Sr. JAHIER — DO C 80 de 30.3.2004), el Dictamen de iniciativa del CESE de 12.9.2001 sobre «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa» (SOC/67 — Ponente: Sr. BLOCH-LAINÉ — DO C 311 de 7.11.2001); y el Dictamen del CESE de 2.3.2000 sobre «Economía social y mercado único» (INT/29 — Ponente: Sr. OLSSON — DO C 155 de 29.5.2001).

5.3 El CESE ha hecho referencia en numerosas ocasiones, como en su Dictamen «*Medidas de apoyo al empleo*», a las medidas innovadoras necesarias y viables propuestas por el Grupo de trabajo sobre el empleo en los siguientes ámbitos ⁽¹⁶⁾:

- Ampliar las bases de la seguridad social — Crear barreras contra la pobreza.
- La capacidad de adaptación requiere un verdadero equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo; las nuevas formas de organización del trabajo requieren nuevas formas de seguridad.
- Mejorar el fomento de las medidas activas y preventivas en el marco de la política del mercado de trabajo, en particular para los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, así como la integración de los inmigrantes.
- Integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y lucha contra el desempleo juvenil.
- Ofensiva de formación: mejora de la formación preescolar, sistema de excelente calidad para la acogida de niños a tiempo completo, oferta de aprendizaje permanente garantizada por convenio colectivo en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Inversiones en un tipo de organización del trabajo adaptada a la edad: sacar partido de los conocimientos y la experiencia de los trabajadores de más edad.
- Aumentar la actividad profesional de las mujeres; garantizar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional.

5.4 En este contexto, el Comité ha concedido una importancia especial, entre otras, a las siguientes afirmaciones:

- Debe reconocerse como un objetivo importante el fomento de medidas activas y preventivas para los desempleados y los desocupados y deberían organizarse instrumentos de política del mercado de trabajo consecuentes con la reinserción de los desempleados en el primer mercado de trabajo.
- Debe apoyarse, sobre todo, a los jóvenes desempleados para que puedan integrarse sin dificultad en el mercado de trabajo. Junto con un mayor crecimiento, de la calidad de la formación profesional y de la garantía de la mejor formación posible hasta los estudios universitarios dependerá fundamentalmente la permanencia continuada y el éxito en el mercado de trabajo de los hombres y mujeres jóvenes. Para ello, se pide a todos los agentes del mercado de trabajo que examinen su contribución actual y sus políticas, en particular para combatir el desempleo juvenil ⁽¹⁷⁾.
- Ciertos grupos de personas, como las personas con discapacidad o escasamente cualificadas, que afrontan dificultades adicionales en el mercado de trabajo, precisan condiciones especiales –sobre todo en el sector de la formación continua– que les permitan y faciliten su incorporación o permanencia en el mercado de trabajo.
- En relación con el descenso de la población activa en Europa, los emigrantes pueden garantizar un potencial suficiente de mano de obra cualificada en el mercado de trabajo, lo que requiere la adopción de las medidas correspondientes ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 26.2.2004 sobre el tema «*Medidas de apoyo al empleo*» (Ponente: Sra. HORNUNG-DRAUS, coponente: Sr. GREIF) (DO C 110 de 30.4.2004).

⁽¹⁷⁾ Véase también el «Pacto Europeo por los Jóvenes» presentado en el Consejo Europeo del 5 de noviembre de 2004 por Francia, Alemania, España y Suecia, junto con otras medidas destinadas a paliar el desempleo juvenil y la exclusión social.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre la «*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 80 de 30.3.2003).

- Habida cuenta de la disminución y el envejecimiento de la población activa, para conseguir el objetivo del fomento de una vejez activa, deberán crearse las condiciones económicas y políticas que potencien los incentivos para una vida laboral más larga y, al mismo tiempo, faciliten a las empresas la contratación de los trabajadores mayores.

5.5 El CESE también ha subrayado la necesidad de hacer más esfuerzos para aumentar el nivel de empleo de las mujeres y eliminar aquellos obstáculos que disuadan a las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo, así como acabar de forma consecuente con las desigualdades de trato que persisten (por ejemplo, en los salarios). Dado que el aumento de la tasa de empleo de las mujeres depende de manera determinante de la posibilidad de conciliar las obligaciones familiares y laborales, en la misma medida para los hombres y las mujeres, es éste, por tanto, uno de los objetivos de Lisboa que deberá perseguirse. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la exhortación a los Estados miembros para que garanticen en todos los niveles, incluso a través de las instituciones públicas, que se creen suficientes plazas de guardería de calidad y plazas para las personas que necesiten atención (por ejemplo, familiares ancianos, enfermos) para que estos servicios sean accesibles y asequibles al conjunto de la sociedad. Los Estados miembros deben respetar las recomendaciones al respecto de las actuales Directrices para la política de empleo, estableciendo objetivos concretos y desarrollando los planes de acción correspondientes para alcanzarlos.

5.6 Por otra parte, es necesario que, durante la revisión de la Estrategia de Lisboa, en los objetivos comunes de las directrices en materia de empleo y de la estrategia de inclusión social, se incluya de manera explícita, mediante referencias específicas, a los grupos desfavorecidos, marginados y socialmente vulnerables. Se debería animar a los Estados miembros a adoptar estrategias encaminadas a combatir todo tipo de discriminación en sus planes nacionales de acción en materia de estrategia de empleo y de inclusión social.

5.7 En un reciente informe pericial sobre el futuro de la política social se afirmó que la opinión generalizada de que los sistemas de protección social son perjudiciales para la competitividad, el crecimiento económico y una tasa de empleo elevada apenas se sostiene empíricamente, al tiempo que en países como Suecia, Dinamarca, Austria, Luxemburgo y los Países Bajos, el excelente resultado económico va acompañado de un elevado nivel de seguridad social⁽¹⁹⁾. Todos estos países, que ocupan los primeros lugares en cuanto a competitividad, realizan inversiones relativamente elevadas en política social y sistemas de seguridad social, y registran al mismo tiempo tasas elevadas de empleo e índices de pobreza reducidos después de las transferencias sociales. En la actualidad, se trata de articular de manera equilibrada la modernización y la mejora de los sistemas de seguridad social a fin de adaptarlos a las condiciones actuales (por ejemplo, la evolución demográfica) al tiempo que se conserva su función social protectora. En este sentido, la garantía de la viabilidad financiera a largo plazo debe guiarse también por los criterios de adecuación social, acceso universal y elevada calidad de los servicios.

5.8 En la mayor parte de los países europeos, la financiación de la seguridad social se basa principalmente en las cotizaciones sociales de los trabajadores y empresarios. Estas contribuciones han alcanzado, en parte, un nivel tan alto que tienen un impacto negativo en la creación de nuevos empleos.

- En este contexto, el CESE suscribe las recomendaciones del Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en una Unión Europea ampliada, en las que se propone ampliar la base financiera de los sistemas de seguridad social a fin de aliviar las cargas del factor trabajo⁽²⁰⁾.

- Simultáneamente, es conveniente adoptar medidas para prevenir la amenaza de un desmantelamiento del sistema fiscal y tributario. También a este respecto el CESE ha señalado que la creación de una base imponible única comunitaria para el impuesto de sociedades podría ser un importante paso en esta dirección. Por lo que se refiere a los impuestos que gravan los factores móviles y también en el ámbito del medio ambiente, debería debatirse la posibilidad de un impuesto mínimo.

⁽¹⁹⁾ Véase a este respecto: European Policy Centre (2004): Lisbon revisited – Finding a new path to European Growth (citado en el Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en una Unión Europea ampliada, de mayo de 2004, p. 42).

⁽²⁰⁾ A este respecto véase el Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en una Unión Europea ampliada de mayo de 2004.

- Por otra parte, el CESE ya ha instado en reiteradas ocasiones a los Estados miembros a que redoblen sus esfuerzos para modernizar y mejorar sus sistemas de protección social a fin de facilitar su disfrute ⁽²¹⁾.

5.9 Uno de los objetivos de Lisboa se refiere también al aumento de la tasa de empleo de las trabajadoras y los trabajadores de más edad. La Comisión considera que deberían crearse siete millones de empleos para alcanzar el objetivo del 50 %. El CESE ha señalado que considera que aumentar la edad de referencia real para la salida del mundo laboral es un objetivo completamente razonable, siempre y cuando ello se haga en las condiciones económicas y políticas adecuadas previstas en el marco de una estrategia de envejecimiento activo. No obstante, numerosos Estados miembros, en sus reformas del sistema de pensiones, han previsto hacer hincapié principalmente en un aumento puro y simple de la edad legal de jubilación, limitando cada vez más la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada en general o suprimiéndola completamente. Este planteamiento se fundamenta en la suposición no contrastada de que es principalmente la voluntad individual de las personas afectadas y la falta de incentivos en la legislación sobre los seguros de pensiones lo que explica que las trabajadoras y los trabajadores de más edad no permanezcan activos durante más tiempo. Se ignoran por completo otros aspectos importantes. Por ello los Estados miembros deberían ofrecer incentivos que, por una parte, permitan a los trabajadores diferir, de forma voluntaria, su salida del mundo laboral con posterioridad a la edad legal de jubilación, instando, además, a las empresas a que habiliten los puestos y las condiciones de trabajo que correspondan a dichos trabajadores.

5.10 El CESE aboga -al igual que los Grupos de alto nivel sobre el empleo, el futuro de la política social en una Unión ampliada y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo- por planteamientos similares a los que ya se aplican en algunos Estados miembros (Finlandia y Suecia) centrados en la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente. En efecto, para que el grupo de edad de 55-64 años siga activo en 2010 en un empleo productivo, es preciso, en primer lugar, que el mercado de trabajo permita también el empleo de los trabajadores de más edad, lo cual requiere una organización activa de todos los participantes interesados que implica también una mejora de las cualificaciones. Además, para mantener la capacidad de trabajar, es imprescindible invertir en un aprendizaje permanente productivo, así como en la prevención en el ámbito de la protección y la promoción de la salud. Una política que aspire a cambiar la situación de los trabajadores más viejos interviene demasiado tarde si empieza con el grupo de edad de 40 a 50 años. Por estas razones, una gestión del personal que tenga presente la edad desde el principio de la vida activa es tan necesaria como encontrar modelos de organización de los puestos de trabajo para los trabajadores de más edad (como adecuados modelos de tiempo de trabajo que reduzcan las cargas físicas o psíquicas) ⁽²²⁾.

6. Recomendaciones políticas del CESE

6.1 *Articulación de los contenidos de la coordinación de la política económica y de la política de empleo*

- Desde Lisboa se han realizado esfuerzos positivos para sincronizar la coordinación de la política de empleo y de la política económica. En lo sucesivo la falta de articulación de los contenidos seguirá planteando problemas cuando deba garantizarse la compatibilidad y coherencia entre las directrices de la política de empleo y las de la política económica.
- Sólo será posible una coordinación efectiva entre todos los agentes (gobiernos, BCE, interlocutores sociales) si también la política monetaria y la política presupuestaria asumen la responsabilidad en materia de crecimiento y empleo y ello se inscribe también en los fundamentos de la política económica.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE de 1.7.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: Un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable» (ponente: Sra. St. HILL — DO C 302 de 7.12.2004).

⁽²²⁾ Véase a este respecto el Dictamen del CESE de 16.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (ponente: Sr. DANTIN — DO C 157 de 28.6.2005).

- En este contexto, también habrá que tener más en cuenta las propuestas de reforma que la Comisión ha presentado, tal y como ha pedido también el Grupo de alto nivel sobre la Estrategia de Lisboa, para que el pacto de estabilidad y crecimiento se oriente en mayor medida hacia el crecimiento, como, entre otras, excluir del cálculo del déficit las inversiones estratégicas para el crecimiento y el empleo. Corresponderá al Consejo determinar, a propuesta de la Comisión, qué inversiones se consideran inversiones estratégicas de interés europeo.

6.2 *Mayor participación de los interlocutores sociales y revalorización del diálogo macroeconómico*

- Ello debe hacerse a nivel nacional y europeo. De este modo, el diálogo macroeconómico, que ya ha demostrado su validez en el ámbito de la política real, puede contribuir de forma considerable a una mejor gobernanza que tenga en cuenta la opinión de los interlocutores sociales, contribuyendo así al éxito general de todo el proceso. Es el único lugar en el que todos los responsables de la política económica y de la política de empleo se reúnen en un diálogo abierto en torno a la mejor manera de establecer una mezcla de políticas que fomenten el crecimiento y el empleo en la UE.
- En el nivel de los Estados miembros y sin perjuicio de su plena autonomía, deberá garantizarse la adecuada participación de los interlocutores sociales en los debates, sobre todo cuando se trate de reformas estructurales o de cualificación e innovación, así como en todas las etapas de la aplicación de la estrategia europea de empleo (elaboración, ejecución y evaluación de los planes de acción nacionales) ⁽²³⁾.

6.3 *Cooperación efectiva entre las formaciones especializadas del Consejo*

- Para que en la UE pueda aplicarse con éxito la totalidad de la estrategia de la política de empleo, deberá intensificarse la colaboración entre las diversas formaciones del Consejo competentes en el ámbito de la Estrategia de Lisboa. En particular, existe un estrecha relación entre el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros y los Consejos de Competencia, Empleo, Asuntos Sociales, Salud y Defensa de los Consumidores.
- Esta mejora de la coordinación es, sobre todo, necesaria también para la preparación de la cumbre de primavera: Lisboa es un proceso horizontal que no puede ser dejado exclusivamente en manos del ECOFIN.

6.4 *La política macroeconómica y las reformas estructurales deben ser complementarias*

- Desde que en el año 2000 se alcanzara en la UE-15 una tasa de crecimiento del 3 %, queda por comprobar si la reducción del crecimiento registrada en los últimos años obedece principalmente a razones macroeconómicas y menos a motivos de política estructural. En las recomendaciones deberían tenerse en cuenta los fundamentos de la política económica europea.
- Hay que impulsar una reactivación visible de los componentes de la demanda, el consumo y la inversión tanto privada como pública, a fin de compensar el escaso poder adquisitivo europeo. Basándose en esto, una configuración inteligente de las reformas estructurales, que no debilite aún más la demanda interna, puede dar lugar a importantes impulsos para la creación de empleo.
- En este sentido, hay que conceder mayor importancia al fomento de las posibilidades de empleo y a la lucha contra el déficit de cualificaciones, así como a la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

⁽²³⁾ A este respecto véase el informe de 2004 sobre las iniciativas de los interlocutores sociales en los Estados miembros para aplicar las directrices de empleo, CES, UNICE/UEAPME, 2004.

- En la actualidad la UE en su conjunto se mantiene firme en la competencia mundial, con una balanza comercial equilibrada, aunque con una tasa de crecimiento insuficiente. En la competencia mundial, Europa debe ser consciente de sus puntos fuertes. No puede competir con los países de Asia y África por lo que respecta a los salarios más bajos. Por ello, en adelante deberá centrarse en una política de innovación de amplio alcance y en la producción de bienes y servicios de calidad de alto valor añadido.
- Las condiciones para que el libre comercio tenga repercusiones positivas son un sistema de tipo de cambio que no dé lugar a distorsiones en los precios de los productos comercializables, junto con una división del trabajo de todos los países participantes en el comercio que haga posible un aumento de los salarios proporcional al aumento de la productividad. En la actualidad ambas condiciones no se dan simultáneamente y éstas deberían ser un objetivo de los responsables políticos de la UE.
- El CESE insta a que, en el marco de la continuación de la Estrategia de Lisboa, se conceda una mayor importancia a la calidad del trabajo, sobre todo si se trata de continuar una serie de medidas de reforma estructurales.

6.5 Apoyo a la función creadora de empleo de las PYME

- Precisamente son las pequeñas y medianas empresas las que en el mercado interior contribuyen al crecimiento económico y la creación de empleo. Por consiguiente, se impone fomentar el espíritu empresarial y desarrollar plenamente el potencial empresarial, mediante, sobre todo, la mejora de las condiciones de acceso a la financiación, la simplificación de las técnicas de gestión en la dirección de las empresas, y las medidas de cualificación reforzadas ⁽²⁴⁾.
- Debería apoyarse, sobre todo, a las empresas que a través de la innovación potencian el crecimiento y el empleo. Esto es mucho más importante que el mero aumento del número de empresas.

6.6 Perfeccionar la aplicación en los Estados miembros

- De acuerdo con el informe de noviembre de 2004 del Grupo de alto nivel sobre la Estrategia de Lisboa, presidido por Wim Kok, el CESE está convencido de que, para alcanzar los objetivos de Lisboa, los Estados miembros deberán asumir más responsabilidades que hasta la fecha. En la actualidad, el hecho de no haber alcanzado algunos objetivos no ha tenido apenas repercusiones en la elaboración de las políticas nacionales. La táctica de poner en la picota a determinados Estados miembros sólo cumple su función de manera limitada.
- Los objetivos generales de empleo deben contrastarse con los respectivos objetivos nacionales, al tiempo que hay que aumentar la transparencia y garantizar un debate nacional más amplio en torno a un informe nacional sobre la aplicación del proceso de Lisboa (plan de acción).
- Por consiguiente, la evaluación comparativa debería realizarse de modo que representara la posición relativa de cada uno de los Estados miembros y pudieran extraerse orientaciones políticas razonables.
- Habida cuenta de sus diferentes puntos de partida en 2000, algunos Estados miembros deberán hacer más esfuerzos que otros para alcanzar el objetivo general de empleo de Lisboa. El esfuerzo se exige tanto de aquellos que tienen un nivel de empleo superior o en torno al 70 % como de aquellos que están por debajo. En este sentido, debería tenerse más en cuenta la evolución del empleo en lugar de proceder a una mera comparación de los niveles.

⁽²⁴⁾ Véanse a este respecto también los dictámenes del CESE citados en las notas a pie de página 7 y 8.

- Para que el proceso sea un éxito, deberá fomentarse la constitución de auténticas asociaciones nacionales de reforma en las que participen de manera adecuada los interlocutores sociales, tal y como pidió el Consejo europeo de marzo de 2004, y deberá también darse más responsabilidades a los parlamentos nacionales.

6.7 *Tomar más en consideración la dimensión de la ampliación*

- Cuando elabore sus estrategias de empleo, la UE deberá prestar una atención especial a las necesidades de los nuevos Estados miembros a fin de que estos países también puedan cumplir los objetivos comunitarios de empleo.
- A este respecto, deberá hacerse, asimismo, un especial hincapié en la adecuada y efectiva participación de los interlocutores sociales en todas las fases de la estrategia de empleo.
- Con vistas a una posible entrada en la zona euro, los criterios de convergencia deberán ser tales que no impidan, sino que fomenten, el crecimiento económico y el empleo.

6.8 *«Lisbonización» del presupuesto de la UE*

- Para alcanzar los objetivos de empleo de la UE son también necesarias iniciativas europeas de crecimiento que no se limiten únicamente al abono anticipado de los proyectos ya decididos por el BEI. El informe Sapir de 2003 contenía algunas recomendaciones importantes en el sentido de un presupuesto adaptado a la coyuntura.
- También la documentación de la Comisión sobre las perspectivas financieras 2006-2013 contiene propuestas interesantes, como la creación de un fondo de ajuste del crecimiento. Deberán proseguirse estas reflexiones y hacerse todos los esfuerzos necesarios para que del futuro presupuesto de la UE puedan derivarse iniciativas europeas de crecimiento y empleo eficaces.
- Para ello habrá que garantizar que los fondos puestos a disposición, sobre todo, en los países de la ampliación se utilicen de manera eficaz para una aplicación consecuente de los objetivos de Lisboa relativos al crecimiento y al empleo.

6.9 *Reforzar el diálogo con la sociedad civil y papel del CESE*

- La Estrategia de Lisboa también vive de la idea que los ciudadanos de Europa se forman de ella. El CESE está dispuesto, en el marco de la política europea de empleo, a ofrecer sus conocimientos especializados y aportar su contribución para divulgar la información necesaria sobre la Estrategia de Lisboa entre los ciudadanos europeos.
- En este contexto, el CESE considera que el proceso de Lisboa constituye una prioridad clave de su trabajo y estima necesarias las estructuras internas correspondientes para estrechar la colaboración con la Comisión y otros órganos de la UE, en intenso contacto operativo con la sociedad civil de los Estados miembros, así como a nivel europeo.
- Teniendo en cuenta su experiencia y su representatividad, el CESE considera que podría desempeñar un papel en la elaboración de los análisis de impacto que la Comisión se propone sistematizar. Como han demostrado los debates en curso, es esencial que las propuestas legislativas reflejen una pluralidad de puntos de vista y tengan un fundamento lo más riguroso y objetivo posible. La transmisión prioritaria de los análisis de impacto al CESE y la posibilidad de que el CESE formule observaciones sobre ellos antes de remitirlos a las instituciones Comunitarias permitirían fomentar una mayor aceptación de la iniciativa legislativa comunitaria, en la línea de la asociación para la renovación europea.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Financiación de Natura 2000»

(COM(2004) 431 final)

(2005/C 221/19)

El 15 de julio 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 13 de enero de 2005 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 10 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1 En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el tema «Financiación de Natura 2000», objeto del presente Dictamen:

- se describe la situación, que sigue siendo insatisfactoria, de la protección de la naturaleza en Europa,
- se remite a numerosas decisiones políticas, adoptadas entre otros por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, para conservar la biodiversidad en Europa,
- se presentan las correspondientes legislaciones europeas en materia de protección de la naturaleza y las obligaciones resultantes para la UE, así como para los Estados miembros, especialmente en relación con el establecimiento de la red de protección del medio ambiente Natura 2000,
- se reiteran una vez más las razones que justifican el compromiso en favor de la defensa de la naturaleza, que reside no sólo en consideraciones puramente medioambientales o culturales, sino también económicas y sociales,
- se hacen propuestas sobre la posible cofinanciación comunitaria de las medidas previstas en el marco de Natura 2000.

1.2 En su Comunicación, la Comisión describe la práctica actual, basada principalmente en el artículo 8 de la Directiva sobre los hábitats⁽¹⁾, con respecto a la cofinanciación comunitaria, que hasta ahora no ha resultado una solución adecuada a los problemas.

1.3 Las necesidades de financiación para establecer, aplicar y gestionar la red Natura 2000 están demostradas. No obstante, la Comisión señala que aún no se ha efectuado un cálculo preciso y definitivo de dichas necesidades. Por el momento, según una estimación que la Comisión considera «la más fiable», los costes anuales ascienden a 6 100 millones de euros (UE-25)⁽²⁾. La Comisión, no obstante, subraya que «es una estimación que puede y debe afinarse». A este respecto se pide a

los Estados miembros que lo hagan, en la medida en que la demanda de cofinanciación en última instancia entra dentro de sus competencias.

1.4 Del documento de la Comisión se desprende claramente que en la UE no se discute si debe concederse o no una ayuda financiera comunitaria al establecimiento y gestión de la red Natura 2000, sino *cómo* debe gestionarse del mejor modo dicha ayuda financiera.

1.5 Se examinan tres posibilidades al respecto:

- utilizar los fondos actuales de la Unión Europea (en particular el Fondo de Desarrollo Rural a partir de FEOGA Garantía, los Fondos Estructurales —como FEDER, FSE, IFOP y FEOGA Garantía—, el Fondo de Cohesión y LIFE-Naturaleza);
- ampliar y modificar el instrumento LIFE-Naturaleza para convertirlo en el principal mecanismo de financiación;
- crear un nuevo instrumento de financiación especial para Natura 2000.

1.6 En sus reflexiones, la Comisión, en particular tras consultar a los Estados miembros afectados, llega a la conclusión de que es preferible la primera opción, es decir, utilizar los fondos europeos existentes.

1.7 La Comisión menciona no obstante las limitaciones que comporta esta opción y que será preciso resolver. También señala que una parte de los fondos existentes no cubren íntegramente todas las zonas geográficas, por lo que ciertas regiones donde podría haber espacios Natura 2000 quedarían prácticamente excluidas de la ayuda financiera. Por ejemplo, es sabido que el FEDER no se aplica en todas partes y que los créditos del Fondo de Cohesión quedarían prácticamente excluidos de la ayuda financiera. La Comisión se compromete a remediar esta situación con una nueva configuración de los Fondos estructurales.

⁽¹⁾ Directiva 92/43/CEE (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

⁽²⁾ Coste total cuya financiación compete a los Estados miembros y a la UE.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comunicación de la Comisión, que en conjunto ofrece una excelente base de reflexión. El debate celebrado en este contexto era necesario desde hacía tiempo, porque pese a las diferentes posiciones políticas la situación a veces grave de la protección de la naturaleza no ha evolucionado en ningún aspecto decisivo en estos últimos años. La Comisión y los Estados miembros se refieren reiteradamente al empeoramiento constante de la protección de la naturaleza. Desde el punto de vista del producto interior bruto, la sociedad europea nunca ha estado materialmente tan bien y la protección de la naturaleza tan mal como en la actualidad.

2.2 El CESE se remite a ese respecto a su Dictamen de iniciativa sobre «La situación de la naturaleza y de la protección de la naturaleza en Europa», de 2001 ⁽¹⁾, y a la Comunicación de la Comisión «Revisión de la política medioambiental 2003» ⁽²⁾. Expresa su satisfacción por la gran convergencia de posturas entre la Comisión y el CESE a la hora de evaluar la situación.

2.3 La red Natura 2000 se basa fundamentalmente en la Directiva sobre los hábitats, adoptada en 1992. Con la adopción de esta Directiva, los Estados miembros y la Comisión hicieron dos promesas:

- por un lado, poner en marcha una red de protección de la naturaleza que llevaría el nombre de Natura 2000, en un plazo de tres años ⁽³⁾;
- por otro lado, poner a disposición fondos para dicha red, a fin de evitar que los costes repercutieran en los propietarios o usuarios de los terrenos.

2.4 Por el momento no se ha cumplido ninguna de las dos promesas. Por consiguiente, se pide a la Comisión y a los Estados miembros que no se contenten con proclamar bellas resoluciones, sino que las concreten de modo consecuente.

2.5 La red Natura 2000 tiene una importancia fundamental para proteger la biodiversidad europea. Los Jefes de Estado y de Gobierno se han comprometido públicamente en numerosas ocasiones a frenar su dramático retroceso. El CESE recuerda también los compromisos contraídos por la UE y los Estados miembros en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La protección de la naturaleza y de las especies es necesaria asimismo para garantizar la conservación de importantes recursos genéticos y bióticos.

2.6 Está claro que en la cuestión de la financiación de Natura 2000 no sólo será decisiva la protección de la naturaleza, sino también la aceptación social de su protección, así como la credibilidad de la política medioambiental de la Comisión y los Estados miembros.

2.7 El CESE señala que la designación de los espacios Natura 2000 lleva un extremado retraso; doce años después de la

adopción de la Directiva sobre los hábitats aún no está en marcha la red. Hasta ahora, los propietarios y usuarios consideran con frecuencia que vivir o trabajar en los espacios Natura 2000 es un perjuicio. Esto se debe, entre otras cosas, a que las consecuencias financieras no se han precisado de modo definitivo.

2.8 El CESE ha señalado en diversas ocasiones que para conservar el extraordinario patrimonio natural propio de Europa es preciso establecer una verdadera asociación entre la protección de la naturaleza y la agricultura, y que las autoridades y los responsables de la protección de la naturaleza de cada lugar deben considerar a los agricultores que respetan y ponen en práctica las disposiciones en materia de protección de la naturaleza como auténticos socios. En este contexto es de suma importancia clarificar las cuestiones financieras.

2.9 La presentación de la Comunicación de la Comisión, por tanto, llega con retraso. El CESE no ignora que la elaboración de la Comunicación entrañó considerables dificultades de aprobación en la Comisión, y que estas dificultades produjeron reiterados retrasos en la presentación de la propuesta.

2.10 En su dictamen de iniciativa, el CESE había centrado su atención en dos aspectos fundamentales que la Comisión presenta a su vez como puntos especialmente importantes, a saber:

- Europa no sólo dispone de un eminente patrimonio cultural, sino que los distintos paisajes fruto de la mano del hombre y de la naturaleza constituyen un **extraordinario patrimonio natural y digno de conservarse por sí mismo**. La enorme diversidad paisajística y de especies animales y vegetales que de ella se deriva constituyen la base del encanto y la fascinación que genera el continente europeo, y su conservación se ha convertido en un importante cometido para la política, la administración y los ciudadanos, de modo que las generaciones futuras también puedan participar de ella.
- La **protección de la naturaleza**, sin embargo, no sólo es un fin en sí mismo, ya que la naturaleza **constituye el fundamento imprescindible para la vida y la economía**, es un importante recurso para las actividades económicas y resulta imprescindible para el desarrollo de una serie de actividades deportivas, de tiempo libre y recreativas, así como para el cuidado de la salud y, en determinados casos, las terapias médicas.

2.11 El CESE se congratula de que la Comisión también haya integrado precisamente los aspectos económicos en su Comunicación. El CESE suscribe explícitamente su declaración de que «la protección de la biodiversidad es más que una simple opción: se trata de un aspecto fundamental del desarrollo sostenible».

⁽¹⁾ DO C 221 de 7.8. 2001, pp. 96-102.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Revisión de la política medioambiental 2003», COM(2003) 745 final, de 3.12.2003.

⁽³⁾ El plazo de tres años (hasta 1995) se refería a las zonas designadas por los Estados miembros. Hoy en día aún no ha finalizado del todo la designación de dichas zonas.

2.12 Cabe señalar, no obstante, que la importancia que tiene este aspecto para la política regional, expuesto entre otros en el punto 2.2.3 de la Comunicación, y para los beneficios económicos que se derivan, al igual que para los beneficios sociales, apenas se han mencionado o se han tomado apenas en consideración en el debate sobre la protección de la naturaleza y de Natura 2000.

2.13 Por el contrario, la protección de la naturaleza (y, en este contexto, la designación de espacios Natura 2000) se percibe a menudo, sin razón, como un factor de costes, una carga, una desventaja o una amenaza, lo que constituye una razón decisiva que explica las resistencias que se plantean tan a menudo y las dificultades extremas que sigue sufriendo la aplicación de la legislación, en general ejemplar, en materia de protección de la naturaleza.

2.14 En el dictamen arriba mencionado, el Comité ya dedica gran atención a este importante aspecto. Señala que la situación apenas ha evolucionado a este respecto en los últimos años. Pide a la Comisión que inicie a tal efecto una amplia campaña de sensibilización conjuntamente con las instituciones de la UE y también con los demás sectores interesados en la Unión y en los Estados miembros.

2.15 La finalidad es llegar a una toma de conciencia, según sostiene la Comisión, de «cómo un espacio Natura 2000 es capaz de convertirse en motor del desarrollo sostenible en la economía local y de contribuir al mantenimiento de las comunidades rurales. La consideración de estas cuestiones de forma activa manteniendo un diálogo con todos los interesados es fundamental para el éxito del establecimiento de la red Natura 2000 y su integración en la esfera socioeconómica más amplia de una Unión Europea en ampliación». El CESE considera que esa toma de conciencia es muy importante para el éxito de la protección de la naturaleza en Europa, y estima que es necesario aclarar la cuestión aún pendiente de la financiación.

2.16 Hasta el momento sólo en pocos casos concretos se ha conseguido sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia económica que tienen las regiones con una alta biodiversidad para el desarrollo regional (turismo, productos regionales, etc.) y también sobre el valor general que tienen los espacios de protección de la naturaleza, como, por ejemplo, para la protección del clima⁽¹⁾ o la protección contra las inundaciones. Tampoco han cambiado mucho las cosas estudios como los mencionados en el anexo 1 del documento de la Comisión, que afirman claramente que el beneficio meramente financiero de la conservación de la biodiversidad supera con mucho los costes.

2.17 En este contexto, el CESE observa con consternación que parece más sencillo conceder fondos comunitarios para intervenir en caso de catástrofes naturales resultantes de la sobreexplotación de los recursos naturales y el paisaje –que, por tanto, suponen una negligencia en la protección de la naturaleza– que conceder fondos a una alternativa en definitiva más

rentable, a saber, la prevención y la protección contra tales catástrofes.

2.18 El CESE señala, que en el artículo III-284 del proyecto de Constitución figura el siguiente principio: «La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de reforzar la eficacia de los sistemas de prevención y de protección frente a las catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión». Los espacios Natura 2000 en muchos casos son aptos para asumir esta función.

2.19 Así, aunque tras las fuertes inundaciones del río Elba en el año 2002 se procedió rápidamente a la creación de un fondo para catástrofes al nivel comunitario, es sumamente difícil aprobar y financiar, por ejemplo, medidas ecológicas de protección integrada contra las inundaciones, en los ríos y en las vegas de los ríos, que se ha demostrado que podrían reducir considerablemente⁽²⁾ las crecidas río abajo y evitar así daños potenciales. Lo mismo ocurre con la prevención de los incendios forestales, especialmente en el sur de Europa. Esta situación debe cambiar. El lema de la política de la UE debería ser «prevenir en lugar de curar», y la protección de la naturaleza puede contribuir decisivamente a este respecto.

2.20 Esta situación se explica en parte por el hecho de que los costes ocasionados directa o indirectamente por la protección de la naturaleza son en muchos casos sufragados por los propietarios y usuarios de terrenos privados, mientras que las repercusiones positivas para la sociedad se «contabilizan» casi exclusivamente como «beneficios externos» (contrariamente a los «costes externos») y no se imputan positivamente en el cálculo, por ejemplo, del producto interior bruto. La nueva reglamentación relativa a la financiación deberá tener particularmente en cuenta esta situación.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE se congratula de que el debate en la Comisión no se centre en torno a la cuestión de si deben cofinanciarse las medidas de la UE en los espacios Natura 2000, sino «tan sólo» en torno a qué instrumentos se emplearán para dicha cofinanciación.

3.2 El CESE comprende los motivos aducidos para justificar la opción de financiación escogida, a saber, seguir desarrollando los instrumentos de financiación existentes y utilizarlos de modo adecuado. La aplicación de Natura 2000 desde el punto de vista administrativo, técnico, financiero y de planificación debe producirse donde surgen los problemas y donde se crean posibilidades de desarrollo positivas, es decir, en los Estados miembros *in situ*. Con una regulación y una explotación más favorables a la protección de la naturaleza de los fondos existentes, como el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el FEOGA y el nuevo Fondo de Desarrollo Rural (FEADER), etc., se ofrecen posibilidades de acción flexibles a las autoridades competentes de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Los pantanos y los humedales, por ejemplo, son inestimables depósitos de CO₂.

⁽²⁾ Incluso más allá de las fronteras: los Países Bajos se benefician indudablemente de medidas correspondientes, que a menudo presentan al mismo tiempo un elevado valor en cuanto a la protección de la naturaleza.

3.3 También es acertada la afirmación de la Comisión de que esta opción probablemente sea la mejor manera de garantizar «la integración de la gestión de espacios Natura 2000 en las políticas europeas de ordenación territorial, de mayor alcance».

3.4 El CESE, no obstante, considera importante subrayar que sigue siendo necesario que la Comisión o las demás autoridades competentes redoblen sus esfuerzos para garantizar que en el futuro no se cofinanciarán con fondos europeos proyectos que sean perjudiciales para la protección de la naturaleza y que no se vuelva a compensar después con fondos comunitarios los daños producidos a la naturaleza y al medio ambiente.

La situación financiera de la UE y las previsibles disputas para la obtención de fondos

3.5 El debate sobre la financiación de los espacios Natura 2000 debe llevarse a cabo en el contexto de las previsibles disputas sobre la cuantía del presupuesto general de la UE y la distribución de los recursos financieros⁽¹⁾. Es evidente que se producirá una dura lucha, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Las perspectivas financieras de la UE presentadas por la Comisión para el periodo 2007-2013 prevén gastos que ascienden al 1,14 % de la renta nacional bruta media, cuyo límite máximo de recursos propios se sitúa en el 1,24 %. Los denominados «contribuyentes netos» insisten actualmente en que se adopte un límite del 1 %, lo que supondría que para el año 2013 los gastos se reducirían en unos 30 000 millones de euros si finalmente se impone esta petición.
- La ampliación de la UE obligará a efectuar una redistribución de recursos entre los Estados miembros y las regiones, especialmente en el ámbito de las ayudas estructurales⁽²⁾. Regiones que hasta ahora eran beneficiarias de ayudas podrían, eventualmente tras un periodo transitorio, dejar de ser subvencionables según los criterios aplicados hasta ahora.

3.6 El debate en torno al límite máximo debe considerarse en el contexto de que el importe mínimo de 6 100 millones de euros anuales que la Comisión estima necesario para la protección de la naturaleza se añade a las prestaciones del segundo pilar, sin que hasta la fecha se hayan previsto al respecto créditos suficientes en las perspectivas financieras. Cabe esperar una lucha encarnizada por la obtención de los fondos, tanto entre regiones como entre las diferentes políticas sectoriales. Estas controversias con respecto a la financiación no son nuevas, pero en el pasado la protección de la naturaleza a menudo estaba en posición de inferioridad.

3.7 Por esta razón es preciso garantizar que la protección de la naturaleza, que está acertadamente incluida en la política general, no quede relegada por los Estados miembros en la financiación, por detrás de otros gastos, con el consiguiente

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE 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, CESE 1204/2004, aún no publicado en el Diario Oficial.

⁽²⁾ De donde en principio deberá proceder una parte sustancial de la financiación de Natura 2000.

riesgo de fracaso. No obstante, el CESE subraya que la protección de la naturaleza en Europa no es ningún lujo que se pueda permitir en tiempos de bonanza económica y al que se deba renunciar cuando se considere que no hay dinero. La protección de la naturaleza —como han afirmado en muchas ocasiones los Jefes de Estado y de Gobierno— es una tarea que incumbe a toda la sociedad, un deber político cuya financiación es indispensable.

3.8 Para respetar el principio de una gestión presupuestaria prudente, conviene precisar qué ámbitos de actividad de Natura 2000 presentados por la Comisión son absolutamente indispensables y cuáles pueden considerarse «optativos». Para los ámbitos indispensables (por ejemplo, pagos compensatorios o incentivos a los propietarios o usuarios de terrenos) conviene prever de manera clara la obligatoriedad de los fondos asignados; de lo contrario el CESE no puede aceptar el principio de integración de la financiación de Natura 2000 en los fondos existentes y se vería en la obligación de pronunciarse —al igual que muchos de los interesados de este sector— a favor de crear un instrumento de financiación propio.

Necesidades específicas de protección de la naturaleza en Europa

3.9 En el cuadro 2 del anexo a la Comunicación de la Comisión se analizan los espacios Natura 2000 según el tipo de utilización de los suelos. Los antiguos pastos, landas, terrenos de monte bajo o praderas constituyen el 26,3 % de las superficies de Natura 2000; los bosques (no utilizados como fuente primaria o utilizados únicamente de manera extensiva) abarcan hasta el 28,9 % de la superficie; los pantanos y humedales o las aguas interiores, cerca del 13 %; las antiguas plantaciones o dehesas españolas o portuguesas, que cuentan con una inmensa variedad de especies (con un total de casi 800 000 ha), un 2 %. Sólo un 5,6 % está clasificado como «terreno agrícola»⁽³⁾.

3.10 La Comisión describe de manera detallada las medidas necesarias para la aplicación de la red Natura 2000 (parte 3 del anexo) y calcula los costes (actualmente 6 100 millones de euros). En términos generales se establecen diferencias entre los costes de planificación y administración, los costes de inversión (por ejemplo, para la compra de terrenos y también para las inversiones) y los costes corrientes, por ejemplo, para las indemnizaciones a los propietarios de terrenos o para las medidas de conservación.

3.10.1 El CESE considera absolutamente necesario presentar con la mayor rapidez posible un cálculo más preciso de los costes. Por ejemplo, tiene dudas de que la suma de 300 millones de euros destinada a los nuevos Estados miembros (5 800 millones de euros/UE-15) sea suficiente. Es evidente que algunos países (por ejemplo, Polonia) tienen sin duda muchos otros espacios que declarar, lo que a la larga entrañará una necesidad financiera suplementaria.

⁽³⁾ Se incluyen, entre otras, el 13 % de las zonas marítimas y el 4 % de las zonas costeras, donde principalmente se generan costes de control.

3.11 A juicio del CESE, la Comisión señala acertadamente que en materia de protección de la naturaleza por regla general convendrá garantizar la continuación de los sistemas de gestión tradicionales, que a menudo han sido fundamentales para crear y mantener los hábitats. A menudo se trata de un modo de gestión económica que hoy en día parece no rentable a los empresarios, cuyo mantenimiento, no obstante, es deseable desde el punto de vista social y medioambiental. Un ejemplo: pocos usos responden mejor al principio de sostenibilidad que el antiguo sistema de pastizales extensivos de las dehesas de la Península Ibérica, incluida la trashumancia en primavera a través de las cañadas hasta los pastos de las zonas de montaña en época estival, sistema imperante durante decenios y que ha permitido desarrollar regiones naturales de gran valor.

3.12 Tras la lectura del documento de la Comisión, el CESE no percibe claramente sin embargo si se plantea efectivamente una cofinanciación comunitaria obligatoria en todos los ámbitos citados o si está previsto que las contribuciones financieras procedan exclusivamente de los Estados miembros en el marco de la aplicación de la legislación de la UE. Será preciso clarificar más este punto.

3.13 Dado que en muchos casos los conflictos surgen porque hasta ahora los propietarios de los terrenos no han recibido suficientes indemnizaciones o incentivos, este aspecto reviste una importancia particular. No se puede hablar a la vez del valor social o incluso económico global de la protección de la naturaleza y hacer que los costes repercutan en los propietarios o usuarios de los terrenos. En el futuro, las disposiciones financieras deberán establecerse de modo que se garantice a los propietarios o usuarios de terrenos privados como mínimo una indemnización y, mejor aún, incentivos para la adopción de iniciativas favorables a la protección de la naturaleza. Vivir o trabajar en los espacios Natura 2000 debería entenderse en el futuro como un «beneficio» y no como un perjuicio.

3.14 Para poder garantizar esto hay que calcular de manera precisa y caso por caso la cantidad que supondrían las eventuales indemnizaciones. Fijar un límite general o una limitación temporal para reclamar una indemnización, como se prevé actualmente, va en perjuicio de este enfoque general.

3.14.1 Para el pago de las indemnizaciones correspondientes convendría –si no se establece una línea presupuestaria propia– recurrir principalmente al segundo pilar de la PAC, mientras que para las inversiones convendría más bien utilizar los fondos estructurales clásicos. El CESE señala con gran preocupación que las nuevas actividades o pagos que se añadan a las prestaciones actuales con cargo al segundo pilar (futuro «desarrollo rural») no podrán ser financiados con cargo a este programa, a no ser que se recorten otros gastos o que se asignen créditos financieros suplementarios.

3.14.2 En concreto: esto significa que si se quiere conservar la calidad del desarrollo rural y contribuir además a la financiación de Natura 2000 por medio del segundo pilar de la PAC es

absolutamente necesario asignar recursos financieros suplementarios vinculados a objetivos concretos. No obstante, el CESE señala que en las perspectivas financieras presentadas por la Comisión, cuya cuantía no aceptan los contribuyentes netos, no está previsto tal aumento y existe el riesgo muy elevado de que se acometan recortes en el ámbito precisamente del segundo pilar. El CESE considera que esto no sólo es una carencia muy importante y fuente de conflictos potenciales, sino que en conjunto pone en peligro los esfuerzos europeos en materia de protección de la naturaleza.

3.14.3 El CESE, por consiguiente, sólo puede suscribir la reglamentación prevista si no va en detrimento de otras medidas de desarrollo rural. Sin recursos suplementarios, ni la Comisión ni los Estados miembros podrán cumplir sus objetivos y sus promesas políticas de sostener el desarrollo rural y poner en práctica Natura 2000. Los políticos que quieran esa idea de Europa deberían tener al menos el valor de exponer sin rodeos a la sociedad que ya no hay voluntad política de asumir determinadas tareas (como, por ejemplo, la protección de la naturaleza).

3.15 A juicio del CESE, esto no significa que no haya que hacer ahorros en la protección de la naturaleza. El objetivo principal de la normativa comunitaria en materia de protección de la naturaleza, y por consiguiente de la red Natura 2000, es la conservación de la biodiversidad. Prácticamente se trata de un «programa obligatorio» y la UE está obligada a participar, al menos en los ámbitos que son de importancia europea.

3.16 Pero, inversamente, esto significa también que no todas las medidas de protección de la naturaleza a escala local son necesariamente de importancia europea y, por tanto, susceptibles de cofinanciación por parte de la UE. Los Estados miembros, las regiones, los municipios, etc., no pueden descargarse de la responsabilidad política y financiera que claramente les incumbe sosteniendo que «si no hay ayudas de la UE no hay protección de la naturaleza». De igual modo, la UE no puede escudarse en la postura de «creamos la posibilidad de financiar medidas con ayuda de los fondos existentes y si los Estados miembros no lo hacen, porque se han fijado otras prioridades, es culpa suya».

3.17 Por otra parte, aunque es indudable la conveniencia de explotar el potencial de desarrollo económico regional de los espacios Natura 2000 (porque está claro que la protección de la naturaleza también produce beneficios económicos efectivos), no es algo absolutamente necesario desde el punto de vista de la conservación de las especies.

3.18 A juicio del CESE, esto supone que determinadas medidas de financiación previstas dentro de la aplicación de la red Natura 2000 son indispensables y que a tal fin deben quedar claramente vinculados los fondos correspondientes. El CESE pide a los Estados miembros y a la Comisión que lleven a cabo las reflexiones pertinentes al respecto.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior»

(COM(2004) 2 final — 2004/0001 (COD))

(2005/C 221/20)

El 20 de febrero 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 en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de enero de 2005 (ponente: Sr. METZLER; copONENTE: Sr. EHNMARK).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 10 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 69 votos en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observación preliminar

1.1. El Comité ha examinado también los documentos informativos presentados por la Comisión Europea al Consejo (doc. 10865/04 de 25 de junio de 2004 y doc. 11153/04 de 5 de julio de 2004 relativo al artículo 24), así como los documentos de trabajo del Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2004 (Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior; ponente: Evelyne Gebhard) y de 26 de marzo de 2004 (Comisión de Empleo y Asuntos Sociales; ponente: Anne E. M. van Lancker).

1.2. La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de los trabajos en este asunto, organizó una audiencia pública el 24 de mayo de 2004 en la que participaron representantes del sector de los servicios, sobre la base de un cuestionario enviado previamente, y evaluó más de 100 respuestas adicionales orales y escritas.

2. Observaciones generales

2.1. Tras el acuerdo de Lisboa, el sector de los servicios adquiere un papel clave en la realización del mercado único y reviste una vital importancia para el crecimiento económico de la UE. La Comisión presenta la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior y sus observaciones anejas como parte del proceso europeo de reforma económica, gracias al cual la UE deberá convertirse de aquí al año 2010 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. En este contexto la propuesta de Directiva debería aportar una contribución fundamental y ofrecer un marco jurídico seguro para la libertad de establecimiento y la libre circulación de los servicios transfronterizos entre los Estados miembros para la prestación de servicios a tiempo total, parcial o con carácter temporal en los sectores de la industria, el comercio, la artesanía y las profesiones liberales. El nuevo enfoque horizontal prevé especialmente la simplificación de los procedimientos, una garantía de la calidad uniforme y una

mayor transparencia de las disposiciones que deberán respetarse frente al consumidor. La prestación de servicios transfronterizos es una parte fundamental del mercado interior, y la supresión de obstáculos reviste una gran importancia para el desarrollo económico de este sector y resulta primordial para el consumidor. Así pues, la Directiva tiene por objeto aumentar la oferta e incrementar la competencia, de modo que los consumidores obtendrán precios más baratos y una oferta más amplia. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente los objetivos generales de la propuesta de Directiva.

2.1.1. Un mercado interior que funcione adecuadamente requiere, junto a la supresión de obstáculos, también cierto grado de reglamentación. Para aumentar al mismo tiempo la competitividad europea, son necesarias reglamentaciones nacionales y comunitarias, así como normas armonizadas.

2.2. El Comité es consciente de que la plena realización del mercado interior de los servicios es una cuestión compleja, dadas las diferencias que establecen los ordenamientos jurídicos y las culturas de los distintos Estados miembros. El Comité ya reconoció esta circunstancia en su Dictamen INT/105 de 28 de noviembre de 2001 ⁽¹⁾ sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Una estrategia para el mercado interior de servicios», y acoge con expresa satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por agilizar la realización del mercado interior. El objetivo de la propuesta de Directiva de crear directamente un marco transversal que abarque distintos sectores para el mercado interior debería, por lo tanto, ofrecer soluciones no burocráticas y flexibles que incluyan a los sistemas de autorregulación acreditados en la Unión Europea. Habrá que mejorar el proceso de integración —en particular, con la nueva propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales— sin dejar de lado las normas (de seguridad) acreditadas en materia de protección social, medioambiental y de los consumidores.

⁽¹⁾ DO C 48 de 21 de febrero de 2002.

2.3. La propuesta de Directiva está directamente vinculada a la propuesta de Directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la Comunicación sobre la competencia en el sector de las profesiones liberales, así como al debate actualmente entablado sobre los servicios de interés general y la consulta en curso sobre los servicios sociales de interés general, el Convenio Roma I y la propuesta de Reglamento Roma II. Todas estas propuestas tienen como objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior. Por consiguiente, sería deseable una especial y mejor coordinación dentro de la Comisión para la necesaria articulación entre los trabajos y las disposiciones.

2.4. La propuesta de Directiva se centra en dos formas de la libertad de establecimiento y prestación de servicios transfronterizos: un prestador de servicios de un Estado miembro que desea establecerse en otro Estado miembro para prestar allí sus servicios, y un prestador de servicios que, aunque está establecido en su Estado miembro de origen, desea prestar sus servicios de manera temporal en otro Estado miembro desplazándose temporalmente a este último. La propuesta de Directiva propone cuatro medidas clave para garantizar que se supriman los obstáculos que hasta ahora la Comisión Europea prevé que pueden producirse:

- aplicación del principio del país de origen;
- distribución de cometidos entre el Estado miembro de origen y el Estado miembro de acogida en relación con el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios;
- fomento del principio de confianza mutua entre los Estados miembros;
- intensificación de la asistencia mutua entre los Estados miembros, al tiempo que se limitan las posibilidades de que los Estados miembros utilicen sus propios mecanismos de control, supervisión y aplicación.

3. Los diferentes puntos de la propuesta de Directiva

3.1. El CESE ha analizado minuciosamente la propuesta de Directiva desde la perspectiva de las exigencias que impone una directiva de tan amplio alcance y ha llegado a la conclusión de que se requieren numerosas aclaraciones y modificaciones para tratar convenientemente las cuestiones sin resolver, a fin de conseguir que este nuevo esfuerzo de fomento de los servicios en el mercado interior constituya un verdadero salto adelante. También reafirma esta idea el hecho de que las evaluaciones realizadas antes de presentar la propuesta de Directiva hayan sido insuficientes. Las numerosas dudas de amplios círculos económicos y sociales formuladas en la audiencia del 24 de mayo de 2004 no han podido disiparse plenamente hasta ahora con el documento de 25 de junio de 2004 presentado por la Comisión Europea al Consejo de la Unión Europea (documento del Consejo 10865/04). Una evaluación de impacto ampliada por parte de la Comisión sería de gran ayuda para todos los interesados.

3.2. Aplicación práctica

3.2.1. Al Comité le sorprende que en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva no se haga referencia a ningún principio estadístico fiable para cuantificar la circulación transfronteriza en materia de servicios y establecimiento. Por lo tanto, sería conveniente incluir dicha información en el informe de evaluación de la Comisión. Si en el futuro se quiere representar de manera fiable la importancia del sector de los servicios, así como el resultado –tanto positivo como negativo– de las simplificaciones de reglamentación esbozadas en la propuesta de Directiva para el funcionamiento del mercado interior, los fundamentos empíricos fiables parecen revestir una enorme importancia. El Comité considera que el registro lo más exacto posible de las verdaderas relaciones en el establecimiento y prestación de servicios transfronterizos constituye el elemento fundamental para la realización del mercado interior.

3.2.2. Debería tomarse en mayor consideración el material estadístico disponible en la administración pública, los institutos de investigación, las empresas de seguros y las estructuras autónomas de los distintos Estados miembros.

3.2.3. Además, habida cuenta de las lagunas existentes, el Comité considera indispensable abrir nuevas vías para recabar datos empíricos que eviten, sobre todo, una mayor burocracia. Habría que pensar, si procede, en combinar los resultados de encuestas puntuales con las estadísticas oficiales.

3.3. *Ámbito de aplicación: definiciones — normas sobre conflictos de leyes — delimitaciones*

3.3.1. El Comité propone que se pongan más claramente de relieve y se delimiten con mayor precisión el ámbito de aplicación y las excepciones en el proyecto de Directiva. A falta de delimitaciones definitivas más claras, sigue existiendo confusión en la aplicación práctica en lo que se refiere a las partes del sector servicios que se verán afectadas y en qué modo y al ámbito de aplicación.

3.3.2. El Comité está de acuerdo con utilizar definiciones diferentes para los servicios comerciales y los servicios de las profesiones liberales. También es indispensable una delimitación definitiva para el marco de la propuesta del Comité de potenciar la armonización en determinados sectores (profesiones liberales y otros sectores especialmente sensibles) durante un período transitorio, en particular con el fin de que los mecanismos para garantizar la calidad de los servicios que se exponen en el capítulo IV de la propuesta de Directiva se orienten de modo más favorable a la protección de los consumidores. En su sentencia del 11 de octubre de 2001 (C-267/99), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas puso como ejemplo elementos fundamentales de las profesiones liberales que podrían sentar las bases para una definición a nivel europeo.

3.3.3. En 2003 la Comisión presentó un Libro Verde, y el 12 de mayo de 2004 presentó un Libro Blanco sobre los servicios de interés general, por lo que parece deseable analizar de manera más precisa y delimitar recíprocamente las repercusiones de la propuesta de Directiva sobre este ámbito sensible en los Estados miembros. Ya que la Comisión había prometido que antes de finales de 2005 presentaría un informe sobre la viabilidad y la necesidad de una ley marco, por lo demás explícitamente prevista por el artículo III-122 del Tratado Constitucional, el Comité estima preferible excluir el conjunto de los servicios de interés general (económicos y no económicos) del campo de aplicación de la Directiva relativa a los servicios, en espera de que el marco comunitario sobre estos servicios establezca los principios y fije las condiciones, económicas y financieras en particular, que permitan a los servicios de interés general el cumplimiento de su cometido.

3.3.4. La disposición sobre las excepciones al principio del país de origen que figura en el apartado 8 del artículo 17 no se puede limitar a algunos artículos o títulos de la Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, todavía en proceso de elaboración. La aplicación del principio del país de origen deberá coordinarse adecuadamente con la aplicación de la propuesta de Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. La Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales supondrá un sistema de garantía de la calidad coherente. Si la disposición sobre las excepciones al apartado 8 del artículo 17 se limitara simplemente al título II de la propuesta sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, cabría preguntarse, cómo, por ejemplo, debería ser el reparto de funciones entre los puntos de contacto nacionales (artículo 53 de la propuesta de Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales) para las ventanillas únicas en ella previstas (art. 6 de la propuesta de Directiva). Si se trata de autoridades que deban ejercer la única y misma función, ya en la fase de elaboración de ambas propuestas de directiva debería procurarse una designación uniforme.

3.3.5. Queda por aclarar si y cómo habría que delimitar más exactamente el ámbito de aplicación de la Directiva –sobre todo por lo que respecta al principio del país de origen– frente a los sectores «conflictivos» de la legislación nacional sobre el sistema fiscal y penal, para evitar los conflictos. Así, por ejemplo, en algunos Estados miembros rige la obligación penal y el derecho del secreto profesional para los interventores, asesores fiscales y abogados frente a las autoridades de investigación, mientras que en otros Estados miembros rige la obligación –aunque limitada– de facilitar información o incluso de declaración obligatoria para dichos profesionales. ¿Debería someterse al sistema penal nacional un prestador de servicios que en un Estado deba facilitar información, pero que, de acuerdo con el principio del país de origen, tuviera el derecho y la obligación de silenciarla? El derecho penal y fiscal son competencia de los Estados miembros –no de la UE–, por lo que es necesaria una clara delimitación jurídica a fin de evitar indeseables consecuencias para el usuario.

3.3.6. Asimismo, habría que verificar exactamente si es posible vincular los sistemas sociales a las obligaciones presupuestarias de acuerdo con el principio del país de origen.

Cuando el respeto del principio del país de origen conlleva el peligro de interferir con los sistemas nacionales de seguridad social y sanitaria, será necesario eventualmente encontrar una disposición sobre excepciones.

3.3.7. El Comité pide que se tome en consideración que, en el ámbito de la salud, debería revisarse la cuestión de la inclusión del sector hospitalario. Es posible que pueda desarrollarse mejor la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el reembolso de los gastos de tratamiento dispensado en otro Estado miembro mediante una reglamentación ad hoc para los sistemas legales de seguridad social, fuera de la propuesta de Directiva.

3.3.7.1. El Comité recomienda para el sector de los servicios sociales y sanitarios esperar de momento a la Comunicación de la Comisión anunciada para 2005 y garantizar la coordinación correspondiente. Señala que numerosas voces se han pronunciado en favor de excluir a este sector.

3.3.8. Asimismo, habría que aclarar una delimitación coherente del ámbito de aplicación de la 8ª Directiva –en proceso de reforma– del Consejo sobre la autorización de las personas afectadas por la carga de la prueba de los documentos contables (apartado 15 del artículo 17). Hasta ahora esto no se ha expresado con la imprescindible claridad en todas las traducciones de la propuesta de la Comisión.

3.3.9. En el texto vinculante de la Directiva debería incluirse la aclaración que ya figura en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva sobre la no aplicación de las disposiciones relativas a la libre circulación de los servicios y la libertad de establecimiento (artículos 45 y 55 del Tratado CE) a las actividades realizadas en el ejercicio del poder público.

3.3.10. También en el caso del trabajo temporal se trata de un ámbito especialmente sensible, que debería excluirse de manera expresa de todo el ámbito de aplicación de la Directiva. Se debe aspirar a lograr una armonización a nivel europeo de las disposiciones nacionales necesarias en este sector. El Comité señala en este contexto la propuesta de Directiva anunciada sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal. Asimismo, debería tener en cuenta el Convenio nº 181 sobre las agencias de empleo privadas adoptado por la OIT, que autoriza explícitamente en su artículo 3.2 licencias o autorizaciones destinadas a proteger a los trabajadores y a facilitar un trabajo de calidad de dichas agencias.

3.3.11. En algunos Estados miembros existen normativas jurídicas muy estrictas sobre el respeto de la libertad de prensa. También aquí, el Comité considera necesario definir claramente los ámbitos de aplicación correspondientes en relación con la propuesta de Directiva.

3.3.12. Además, la Comisión debe aclarar de manera inequívoca si esta propuesta también es aplicable a los servicios de radiodifusión televisiva, y, en caso afirmativo, de qué manera piensa hacer compatible la propuesta con las disposiciones de la Directiva sobre «Televisión sin fronteras». Es necesario aclarar igualmente su aplicación a los servicios audiovisuales en general y a los servicios audiovisuales prestados a petición individual («service on demand») en particular, que ya son objeto de una reglamentación comunitaria específica *sobre determinados aspectos jurídicos* (Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico).

3.3.13. No obstante, el CESE considera más bien que estos servicios deben ser excluidos expresamente de la aplicación de la propuesta de Directiva en la fase actual, en particular en lo que se refiere a las disposiciones relativas al principio del país de origen y a la noción «*de establecimiento*», como elemento de vinculación fundamental y criterio principal para determinar la competencia del Estado miembro responsable.

3.4. Ventanillas únicas

3.4.1. Cabe acoger con satisfacción la idea de simplificar los procedimientos mediante la creación de un (primer) punto de contacto único para los prestadores de servicios. No obstante, el Comité ve con preocupación que la propuesta de Directiva en lo que se refiere a la libertad de establecimiento afirme en el artículo 6 que determinados procedimientos –en particular, para el inicio de una actividad– deberían realizarse en un punto de contacto único. En este contexto, el Comité observa el problema de que, con referencia a las obligaciones legales de inscripción en el registro público (por ejemplo, en el registro mercantil), esto podría conducir a que la ventanilla única remita a su vez a los registros competentes. Las denominadas «ventanillas únicas» no pueden realizar por sí solas estos trámites. Deberá clarificarse el modo en que los puntos de contacto únicos cooperarán en la práctica con las autoridades competentes en materia de registro.

3.4.2. En el artículo 53 de la propuesta de Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales se habla de «puntos de contacto» que deberán actuar como oficina central de información. En virtud del artículo 6 de la propuesta de Directiva que aquí se examina, deberán crearse las denominadas «ventanillas únicas» como punto central de contacto. Se trata aquí de velar por una coordinación, y no de crear nuevas oficinas distintas que perjudiquen el objetivo general de salvaguardar el derecho de los ciudadanos a acceder fácilmente a la información dentro de la Unión Europea y sobre sus trabajos. Durante el mandato de la nueva Comisión debería otorgarse especial prioridad a la simplificación de las barreras burocráticas. Deberá evitarse la creación de nuevas barreras burocráticas en los diferentes Estados miembros.

3.4.3. Además, deberían aclararse las cuestiones relativas a la responsabilidad de las «ventanillas únicas» en caso de informaciones incompletas o totalmente falsas. Éstas, en determinadas circunstancias, podrían tener consecuencias negativas para el prestador de servicios si se olvidase una autorización

determinada y, por lo tanto, se infringiera la ley. Esto también podría tener consecuencias negativas para el consumidor si no se verifica la existencia de una protección suficiente en materia de responsabilidad civil.

3.5. Principio del país de origen

3.5.1. El Comité considera que, antes de generalizar la aplicación del principio del país de origen, conviene crear las condiciones necesarias adoptando un enfoque diferenciado que prime una armonización con normas estrictas en materia de protección de los trabajadores, de los consumidores y del medio ambiente en los diversos sectores, y todo ello con el fin de lograr un mercado interior de calidad.

3.5.2. La validez básica del principio del país de origen prevista en el artículo 16 de la propuesta de Directiva, junto con las excepciones al principio del país de origen enumeradas en el artículo 17 de dicha propuesta, constituyen la pieza fundamental de la propuesta de Directiva. No obstante, esto sólo será posible cuando los servicios puedan normalizarse como los bienes o la armonización de las normas se haya llevado adelante de modo que no existan distorsiones de la competencia, prácticas de dumping social ni desconfianza de los consumidores. En caso de que no existan normas o no pudieran elaborarse en absoluto (las denominadas prestaciones no especificables), deberían tenerse en cuenta estas especificidades.

3.5.3. Por consiguiente, el Comité considera prematura la aplicación básica del principio del país de origen en el ámbito de la prestación de servicios transfronterizos. El principio del país de origen prevé que se pueda partir de un nivel comparable desde el punto de vista real y jurídico. El Comité está convencido de que la aplicación del principio del país de origen sólo tendrá éxito si existen claridad y seguridad jurídicas en cuanto a su ámbito de aplicación. Por consiguiente, parece problemática la aplicación del principio del país de origen sin un período transitorio adecuado, sobre todo dado que el Comité considera que aún no se han aprovechado de manera suficiente los instrumentos de armonización sectorial disponibles. Hasta ahora esto entraña el riesgo de que haya una competencia de sistemas que vaya acompañada de una nivelación a la baja de las normas de protección de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente, ya que en la UE sigue habiendo diferentes sistemas jurídicos, sociales y sanitarios. Mediante el enfoque sectorial con miras a la armonización, sobre todo en los sectores especialmente sensibles puede alcanzarse una mejor adaptación a los desafíos del mercado interior que con un enfoque prematuro y puramente horizontal. Al mismo tiempo, deberá verificarse en el marco de una amplia evaluación de impacto, también en lo que se refiere a los aspectos sociales y relevantes para el medio ambiente, la idoneidad de cada sector para la introducción del principio del país de origen, conjuntamente con todos los grupos interesados, como las organizaciones de protección al consumidor, los interlocutores sociales, etc. Dado que las medidas de armonización constituyen, al menos, instrumentos equilibrados para

la realización del mercado interior, en un período de tiempo adecuado debería lograrse igualar las diferentes disposiciones en aquellos sectores en que los Estados miembros presenten ventajas especiales en su normativa sanitaria, social y profesional. En una fase intermedia, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían determinar si se ha llevado suficientemente a cabo la armonización en los sectores mencionados. Según el estado de la armonización jurídica debería brindarse por última vez una oportunidad para proceder a la armonización. A juicio del Comité, este método – junto con una exacta delimitación definitiva de estos servicios especiales (como las profesiones liberales)– tiene la ventaja de que puede y debe permitir una óptima preparación gradual para el final del período transitorio de vigencia del principio del país de origen en los sectores interesados, a fin de realizar el mercado interior. Esto también es válido para los mecanismos de la correulación y autorregulación.

3.5.4. El Comité considera conveniente examinar si sería útil un registro central y autónomo para las infracciones y malas prácticas en las profesiones reglamentadas en la prestación de servicios transfronteriza, al que pueda tenerse acceso sin dilación. En dicho registro, las autoridades competentes deberían registrar las infracciones profesionales. El registro deberá permitir una comunicación lo más rápida y lo menos burocrática posible entre los organismos nacionales competentes. No obstante, también deberá garantizarse con éxito la supervisión y la disciplina de los operadores del mercado.

3.5.5. La propuesta de Directiva establece que el Estado miembro de origen será responsable de supervisar al proveedor y a los servicios prestados por éste, aun cuando los servicios se presten en otro Estado miembro. Esta disposición hace recaer una enorme responsabilidad –y carga de trabajo– en el país de origen y en sus organismos competentes. No obstante, la propuesta de Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, en la letra b) del artículo 6, señala la necesidad de notificar la actividad con unas determinadas cualificaciones profesionales en el país de acogida. Además, si un prestador de servicios se traslada a otro Estado miembro con reglamentaciones más estrictas, el principio del país de origen ocasionará algunas distorsiones inesperadas de la competencia. El CESE está convencido de que es posible evitar estas distorsiones mediante una aproximación gradual de las legislaciones nacionales hacia unas normas de calidad mínimas que garanticen un nivel adecuado de protección de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente. Es indispensable precisar las condiciones y principios conforme a los cuales se efectuarán los controles a los prestadores de servicios en otro Estado miembro, para que los consumidores tengan la garantía de que los servicios que se les ofrecen respetan la legislación en vigor.

3.5.6. El principio del país de origen no puede ser operativo si la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros no está muy bien organizada, incluidos los niveles regional y local. Las actuales redes de supervisión y cooperación sobre base electrónica están insuficientemente interconectadas. La supervisión profesional del país de origen prevista –como se contempla actualmente en los artículos 36 y 37 de la propuesta

de Directiva mediante la cooperación del país de origen con el país de acogida– no promete por sí sola eficacia alguna.

3.5.7. Además, el Comité está convencido de que los retrasos ocasionados por las barreras lingüísticas y las vías de comunicación más largas no podrán tener ningún impacto positivo para el consumidor afectado o perjudicado por un mal servicio. Es indispensable garantizar a los consumidores un medio sencillo y eficaz para presentar reclamaciones y hacer valer sus derechos cuando hayan recibido un mal servicio. Con arreglo a la propuesta de Directiva, los organismos competentes del país de acogida tampoco podrían actuar, puesto que no son informados regularmente sobre la denominación, el seguro de responsabilidad civil, etc. con que el prestador de servicios extranjero se pone en contacto con los consumidores en el Estado de acogida. Por lo tanto, deberán como mínimo preverse de manera adicional las comunicaciones obligatorias a las autoridades competentes del Estado de acogida y los procedimientos disciplinarios de estas últimas, y podrían llevarse a la práctica a través del registro central propuesto. En el marco del procedimiento legislativo, el Parlamento Europeo también ha presentado ya enmiendas sobre este asunto a la propuesta de Directiva sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales en la primera lectura.

3.5.8. Por último, el Comité teme que, pese a las excepciones concretas que figuran en el artículo 17, apartados 20 a 23 de la propuesta de Directiva, pueda ponerse en peligro el instrumento jurídico uniforme aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales derivado del reglamento Roma I y la propuesta de reglamento Roma II. Ambas reglamentaciones emanan de un planteamiento universal; regulan de manera uniforme el Derecho internacional privado tanto para los asuntos internos de la UE como para los de terceros países proporcionando así claridad jurídica para todas las partes contratantes.

3.6. Desplazamiento de trabajadores

3.6.1. El objetivo de la «Directiva 96/71 CE de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios» es ampliar las posibilidades para que las empresas puedan prestar servicios en otros Estados miembros, haciéndolo compatible con el establecimiento de normas sociales mínimas para los trabajadores. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores regula la coordinación práctica de las condiciones de trabajo y empleo para los trabajadores desplazados. Por consiguiente, en el apartado 5 del artículo 17 de la propuesta de Directiva, la Comisión ha previsto una excepción a la aplicación del principio del país de origen para la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, demostrando con ello la conveniencia de contar con una clara delimitación de los respectivos ámbitos de aplicación. Sin embargo, tras analizar más detenidamente los artículos 24 y 25 de la propuesta de Directiva sometida a examen, el Comité considera dudoso que la excepción propuesta esté formulada de manera suficientemente clara y completa.

3.6.1.1. La relación entre la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y la Directiva sobre los servicios ha planteado un buen número de cuestiones que varían de un país a otro, según sus respectivos sistemas de mercado laboral. Es preciso prestar gran atención a la opinión de los interlocutores sociales, tanto europeos como nacionales, para que resulte aceptable la Directiva sobre los servicios.

3.6.1.2. La Directiva sobre los servicios no debe afectar a los derechos de los sindicatos a la organización y la negociación colectiva, incluidos el derecho de los interlocutores sociales a firmar convenios colectivos y el derecho a la huelga. Se propone aclarar estos puntos en el artículo 3. Los trabajadores de otro Estado miembro no deben recibir un tratamiento peor que los trabajadores del país en que están trabajando, como se desprende claramente de los conceptos antidiscriminación que recogen los Tratados de la UE. Por lo tanto, el salario y las condiciones de trabajo deben regirse, en todos los aspectos relevantes, por las normas que se apliquen en el país en que se desarrolla el trabajo. Para que resulte efectivo, el control del cumplimiento de estas normas en todos los aspectos significativos debe llevarse a cabo en el lugar de trabajo. Así pues, la Directiva sobre los servicios debe establecer claramente que el objetivo de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es proteger a los trabajadores y que, en su aplicación, es plenamente permisible contar con normas que mejoren los requisitos mínimos obligatorios para los trabajadores de un determinado país.

3.6.2. El Comité está convencido de que la prohibición de procedimientos de control prevista en los artículos 24 y 25 de la propuesta de Directiva reduce al absurdo esta excepción prevista en el apartado 5 del artículo 17. Entonces queda por establecer de qué manera deberá el Estado miembro de origen tener conocimiento de posibles infracciones en el país de acogida, que, por su parte, ya no podrá realizar control alguno ni imponer sanciones. Queda implícito que, en caso de que esto fuera posible, queda por establecer de qué manera el Estado de origen deberá actuar en otro Estado donde no posee competencias soberanas. Por el contrario, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores permite a los Estados miembros establecer qué declaraciones de empresas (por ejemplo, en el marco de la adjudicación de contratos públicos) pueden exigirse en el Estado de acogida, quién es competente a nivel estatal en materia de multas y reclamaciones y de qué manera deberían detallarse las notificaciones de actividad. Así debería quedar.

3.6.3. No cabe duda de que es deseable y deberá fomentarse en el futuro una mayor colaboración entre las autoridades del país de origen y del país de acogida, pero la experiencia práctica muestra aquí otra situación que el CESE considera que todavía no se toma suficientemente en consideración en la propuesta de Directiva. En conclusión, el CESE opina que la Directiva sobre los servicios debe ser mucho más específica y

clara por lo que respecta a la colaboración entre el país de origen y el de acogida.

3.6.4. En cuanto al desplazamiento transfronterizo de ciudadanos de terceros países, según la propuesta de Directiva, es el Estado miembro de origen el que deberá garantizar que el prestador de servicios sólo desplace a trabajadores –sean o no ciudadanos de la UE– que cumplan las condiciones de residencia y trabajo legal establecidas en la legislación del país de origen. El país de acogida no podrá imponer al trabajador ni al prestador de servicios controles preventivos. Los efectos de esta propuesta podrían acarrear problemas comparables a los expuestos antes. Por consiguiente, también la Directiva deberá aclarar hasta qué punto se mantiene la situación jurídica que regía hasta ahora.

3.7. *Protección del consumidor y seguro obligatorio*

3.7.1 El Comité reconoce que para los prestadores de servicios cuya prestación entrañe un riesgo financiero, de salud o de seguridad para el prestatario, la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil profesional representa un medio de aumentar la confianza de los consumidores. A fin de garantizar la igualdad de condiciones de competencia entre los prestadores de servicios, puede ser conveniente establecer una normativa uniforme en toda la UE sobre seguros obligatorios de responsabilidad civil profesional. Sopesando los argumentos a favor y en contra, el seguro obligatorio sólo está justificado si existe una necesidad extraordinaria de protección de los consumidores o de terceros. En la Directiva debe incluirse una definición de los grupos profesionales y sectores relevantes. Además, es necesario adoptar una normativa que sea suficientemente flexible para poder tomar en consideración la situación de riesgo individual y la necesidad de seguro de una gran diversidad de potenciales asegurados.

3.8. *Garantizar la calidad mediante la certificación*

3.8.1 El Comité está seguro de que una prestación de servicios basada en el conocimiento obliga a los competidores a un perfeccionamiento constante. Sólo podrán mantenerse si cumplen las normas técnicas y científicas más modernas. Las etiquetas de calidad y certificados sólo permitirán garantizar la calidad esperada si el consumidor puede comprender las normas que se ocultan detrás de estos certificados. Para lograr un reconocimiento general deberá alcanzarse un determinado grado de conocimiento. De lo contrario, no existirá la transparencia necesaria para el consumidor. Los consumidores también deben recibir información clara y transparente sobre las designaciones de la calidad de los servicios ofrecidos. La llegada al mercado de numerosas designaciones desconocidas por los consumidores puede provocar la desvalorización de tales designaciones, lo cual no contribuiría a garantizar a los consumidores la información necesaria.

3.9. *Transparencia de los precios*

3.9.1. Debería regir la transparencia –tal como se menciona en el apartado 3 del artículo 26 de la propuesta de Directiva– también en el ámbito de la fijación y el cálculo de los precios. El Comité considera a este respecto que conviene considerar la conveniencia de que la transparencia de los precios se garantice no sólo a petición de los consumidores (business to consumer), sino comunicando los precios de los servicios prestados sin solicitud previa. Esta transparencia para los consumidores podría lograrse, por ejemplo, mediante baremos relativos a las tasas y a los costes compatibles con la legislación comunitaria. Esto puede ser innecesario en todo caso para las transacciones entre empresas («business to business»).

3.10. *Utilización de medios electrónicos*

3.10.1. El Comité acoge favorablemente que todos los procesos deban realizarse en principio por medios electrónicos. Ésta es una exigencia orientada hacia el futuro que, en principio, cabe acoger favorablemente. No obstante, no puede ignorarse –y esto ya se deduce también de la limitación que figura en el artículo 5 de la propuesta de Directiva– que los justificantes originales o las traducciones juradas de dichos originales en el caso de documentos importantes como certificados, extractos de registro, etc., a lo sumo podrán presentarse por vía electrónica si puede verificarse su autenticidad mediante una firma reconocida o de otra manera. Esto todavía no es posible por las vías de comunicación electrónica sencillas, y requiere el establecimiento de los correspondientes requisitos técnicos en todos los Estados miembros (véanse los trabajos del Comité sobre los medios de comunicación modernos).

3.11. *Colaboración interdisciplinar*

3.11.1. El Comité da gran importancia a que sean posibles amplios paquetes de soluciones para el consumidor en la cooperación interprofesional en materia de prestación de servicios. Debido a la posición privilegiada de algunos prestadores de servicios en los ordenamientos jurídicos de sus países deberá, no obstante, tenerse en cuenta que las condiciones jurídicas de la colaboración son muy importantes: en caso de derechos y obligaciones de discreción de determinados prestadores de servicios sólo será posible una cooperación cuando estos derechos y deberes sean idénticos para los diferentes profesionales que trabajen en la misma oficina. De lo contrario, se corre el riesgo de vulnerar los derechos del consumidor garantizados por la Carta Europea de los Derechos Humanos.

3.12. *Códigos de conducta*

3.12.1. La propuesta relativa a los códigos de conducta a nivel europeo cuenta con el apoyo del Comité. En el contexto de las distintas reglamentaciones nacionales en materia de reglamentación de las profesiones y comportamientos profesionales, los códigos de conducta representan uno de una serie de elementos para garantizar la calidad del servicio prestado. Las cartas de calidad elaboradas por los prestadores de servicios son acuerdos voluntarios, no vinculantes legalmente. Esto no

significa que su influencia sea nula, pero representa una cierta limitación con respecto a su aplicabilidad. Las reservas jurídicas existentes en algunos Estados miembros dificultan la aplicación de estos acuerdos.

3.13. *Seguridad social*

3.13.1. La Unión ampliada reúne múltiples y diferentes sistemas de seguridad social, creados a lo largo del tiempo y con la estrecha participación de los interlocutores sociales. Los intercambios de experiencias han sido el principal método de fomentar la evolución de los sistemas de seguridad social. Esto también repercute en la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Deberá garantizarse que esto no tenga repercusiones en los logros sociopolíticos.

3.13.2. Los interlocutores sociales tienen un papel natural e importante que desempeñar en el desarrollo del sector de los servicios. Huelga mencionar este aspecto; sin embargo, es preciso señalar a este respecto que las organizaciones sindicales no están incluidas explícitamente en las «partes interesadas» cuya consulta se menciona en la propuesta de Directiva. El Comité hace hincapié en que los interlocutores sociales, así como la sociedad civil organizada, deben ser consultados cuando sea conveniente para el desarrollo del sector de los servicios. También cabe acoger siempre favorablemente las iniciativas propias de los interesados.

3.13.3. En este contexto, un aspecto particularmente importante es el hecho de que la propuesta de Directiva no tiene en cuenta que en algunos Estados miembros los convenios colectivos han ocupado el lugar de la legislación. En términos prácticos, esto significa que los convenios colectivos tienen los mismos efectos jurídicamente vinculantes que la legislación tradicional. Esta función específica de los convenios colectivos está vigente, sobre todo, en los países nórdicos, donde es habitual que interlocutores sociales independientes negocien salarios y condiciones de trabajo con repercusión colectiva. Es preciso modificar la propuesta de Directiva para que reconozca explícitamente que los convenios colectivos son un medio de cumplir las obligaciones que impone la Directiva propuesta.

3.14. *Sistema de autorización*

3.14.1. Las limitaciones propuestas a las posibilidades de los Estados miembros de introducir o mantener sistemas de autorización propios son muy estrictas y tendrán consecuencias transformadoras en muchos Estados miembros. Cabe preguntarse si esta circunstancia impedirá a los Estados miembros exigir la aplicación de las normativas nacionales, por ejemplo, en materia social, sanitaria y de medio ambiente. La libertad de desarrollo por parte del Estado y el margen de decisión in situ, ya sea nacional, regional o local, son elementos esenciales de la influencia sobre las normas de calidad y seguridad en el sector social y sanitario. Precisamente el desarrollo sociopolítico también guarda relación con la posibilidad de establecer condiciones y requisitos propios para el prestador de servicios in situ.

3.15. Régimen fiscal

3.15.1. La propuesta de Directiva establece en el artículo 2 excepciones en materia de régimen fiscal para los ámbitos de aplicación de la directiva. El Comité señala que uno de los obstáculos principales para la realización del mercado interior sigue siendo el hecho de que en los Estados miembros no se uniformice la aplicación de los procedimientos fiscales. Unos procedimientos armonizados a nivel comunitario podrían facilitar adaptaciones puntuales en este ámbito. Pero tampoco en este ámbito se considera aplicable, en general, el principio del país de origen: así, la Comisión Europea, en la reforma de la Sexta Directiva (sobre el IVA), propone que se graven los servicios sujetos a obligaciones fiscales en el país de acogida, y no en el país de origen. Aquí se echa en falta una coherencia en la simplificación de la prestación de servicios transfronterizos que sería muy útil, por no decir necesaria.

4. Síntesis de las propuestas del Comité

4.1. El Comité acoge favorablemente que con el proyecto de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, la Comisión Europea se haya fijado el objetivo de realizar el mercado único y dar un nuevo paso para convertir a la UE 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 (Estrategia de Lisboa). El mercado de los servicios es un significativo multiplicador para la generación de puestos de trabajo y crecimiento económico en toda la UE. Además, la realización del mercado interior de servicios puede representar una oportunidad extraordinaria para los usuarios al significar precios más bajos y una oferta más amplia. Por otra parte, el Comité considera que la propuesta de directiva debería hacerse eco de las modificaciones y sugerencias propuestas en el presente dictamen para poder conseguir realmente ese objetivo.

4.2. Entre los principales puntos del dictamen cabe citar los siguientes:

4.2.1. *Armonización en dos fases del período transitorio para determinados servicios:* El Comité considera prematura la aplicación básica del principio del país de origen en el ámbito de la prestación de servicios transfronterizos. El Comité recomienda de manera general verificar la aplicabilidad de la introducción del principio del país de origen en los distintos sectores (como, por ejemplo, los de la salud y los servicios sociales). En caso de que su introducción parezca en principio posible, debería tenerse en cuenta lo siguiente: la armonización y el principio del país de origen constituyen al menos por igual instrumentos para la creación del mercado interior. Para definir por separado las actividades en los sistemas sanitarios nacionales, en las profesiones liberales y otros ámbitos sensibles, habría que disponer por lo menos de un período transitorio para la armonización. Actualmente el Comité teme que la introducción inmediata del principio del país de origen pueda generar una nivelación «a la baja». Las nuevas disposiciones deben estar tan clara y sencillamente estructuradas como sea posible para permitir su aplicación sencilla y sin trabas. Esto también es

válido para los mecanismos de la corregulación y autorregulación.

4.2.2. *Problemática de la dimensión social:* La propuesta de Directiva no debe conducir a una revisión a la baja de las actuales normas en materia de protección social, remuneración y seguridad en el lugar de trabajo, sobre todo en lo que se refiere a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. No deberían verse perjudicados ni los sistemas nacionales de negociaciones colectivas y convenios colectivos ni la correspondiente aplicación nacional de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE). Los Estados miembros deben estar en condiciones de definir con carácter vinculante los conceptos de «trabajadores asalariados», «autónomos» y «falsos autónomos», a fin de establecer principios claros de aplicación de la legislación cubierta por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, limitando el alcance del principio del país de origen. Además, los Estados miembros deberían encargarse de que las condiciones de trabajo aplicables de modo general a los trabajadores en su territorio, se apliquen también a los trabajadores inmigrantes y a los trabajadores desplazados. En su caso, podría designarse como agente autorizado a uno de los trabajadores empleados en el país de acogida, con la tarea de preparar la documentación de trabajo requerida en el país de acogida.

4.2.3. *Ámbito de aplicación y normas sobre conflictos de leyes:* El ámbito de aplicación, las excepciones y los conflictos de leyes en la aplicación del principio del país de origen deberían definirse y delimitarse más exactamente en la prestación de servicios transfronterizos, tanto por lo que respecta a la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva propuesta sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales como por lo que respecta a la aclaración de si y cómo podrían evitarse los conflictos de leyes entre las normas del país de origen (prioritarias de acuerdo con la propuesta de directiva) y las normas sociales, fiscales y penales del Estado donde se presta el servicio. En general, es una incoherencia jurídica que hay que evitar en todo caso para otros actos legales. En particular, tampoco habría que alterar los convenios I y II de Roma. El Derecho internacional privado ofrece, no obstante, en muchos ámbitos una normativa clara para resolver los conflictos. El conjunto de los servicios de interés general debe quedar excluido del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los servicios, en espera de que exista un marco comunitario.

4.2.4. *Registro central para inscribir las actividades transfronterizas:* Para satisfacer las exigencias de la propuesta de Directiva en materia de supervisión de las actividades de determinados prestadores de servicios, en particular del sector de las profesiones liberales, el Comité considera que debería estudiarse si la creación de un registro central a escala comunitaria donde figuren las exigencias y las infracciones constatadas en el marco de las actividades de control podría resultar útil y aumentar la eficacia.

4.2.5. *Mejora de la evaluación empírica:* es necesario revisar y mejorar los instrumentos para medir los flujos comerciales dentro del mercado interior de servicios, con el fin de poder adoptar medidas adecuadas y evaluar mejor su causa y efecto.

4.2.6. *Garantía de la calidad y transparencia de los precios:* la protección de los consumidores debe mantenerse en un nivel elevado mediante sistemas de garantía de la calidad y, en caso necesario, mediante un seguro obligatorio. En el marco de la prestación de servicios transfronterizos entre una empresa y un consumidor («business to consumer»), este último debe tener una idea de los precios y las condiciones en que se prestan dichos servicios sin necesidad de solicitarlo específicamente. Los baremos relativos a los costes y las tasas podrían representar una solución –siempre que sean compatibles con la legislación comunitaria.

4.2.7. *Aproximación de los regímenes fiscales:* además de muchos pequeños obstáculos, reales o percibidos, los Estados

miembros y los municipios tienen en sus manos el principal obstáculo para la realización del mercado interior: la diversidad y la aplicación no uniforme de la legislación sobre las cotizaciones y la fiscalidad. El Comité les pide que en el futuro presten la máxima atención a esta circunstancia.

5. En conjunto, es preciso promover con más intensidad los aspectos positivos del mercado interior, especialmente en lo que respecta a las PYME y los trabajadores autónomos, incluido el proyecto «PRISM» del Comité. Si entre los proveedores de servicios y los consumidores no hay una convicción generalizada de las ventajas del mercado interior, el Comité cree firmemente que no será posible estimular el potencial de crecimiento en el sector de los servicios.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

En el debate fueron rechazadas las siguientes enmiendas, aunque obtuvieron como mínimo una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 2.1.1

Modifíquese como sigue:

«Un mercado interior que funcione adecuadamente requiere, junto a la supresión de obstáculos, también cierto grado de reglamentación. Para aumentar al mismo tiempo la competitividad europea, ~~son necesarias reglamentaciones nacionales y comunitarias, así como normas armonizadas.~~ han de simplificarse tanto las gestiones como los trámites administrativos que garantizan el acceso a los servicios y a su prestación.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 48

Votos en contra: 113

Abstenciones: 6

Punto 3.3.3

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 52

Votos en contra: 130

Abstenciones: 6

Punto 3.5.

Sustitúyase por el texto siguiente:

- 3.5.1 Aun cuando el libre intercambio de servicios transfronterizos es un derecho consagrado en el Tratado y la jurisprudencia, es frecuente que las empresas alberguen dudas sobre sus derechos en la práctica. La Directiva sobre los servicios consigna y concreta estos derechos. En este contexto, el principio del país de origen constituye particularmente un elemento crucial que permite conocer, sobre todo a la pequeña y mediana empresa, sus derechos y obligaciones cuando prestan servicios de carácter transfronterizo sin estar establecidos en el país destinatario de dichos servicios. Aunque, la Directiva expone una larga lista de excepciones al principio del país de origen, el Comité considera que, siempre y cuando no se añadan nuevas excepciones, puede constituir un importante instrumento para impulsar el desarrollo del mercado interior de los servicios, algo que redundará en beneficio de los consumidores, los trabajadores y la competitividad de la Unión Europea.
- 3.5.2 En opinión del Comité, el principio del país de origen es un catalizador para la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que podría ir seguida de una armonización en los ámbitos de la protección de los consumidores y el medio ambiente.
- 3.5.3 El Comité está convencido de que la aplicación del principio del país de origen sólo tendrá éxito si existen claridad y seguridad jurídicas en cuanto a su ámbito de aplicación. Así pues, debe quedar establecido que este principio no violará los derechos vigentes de los consumidores y los trabajadores ni menoscabará la actual protección medioambiental. Al mismo tiempo, deberán esclarecerse las controversias derivadas de la compatibilidad entre el principio del país de origen y el Derecho internacional, Roma I y Roma II y, si fuera necesario, cualquier otra situación problemática de carácter jurídico, sin que ello suponga un impedimento para que el principio del país de origen cumpla su propósito de facilitar a las empresas de servicios sus actividades transfronterizas.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 68

Votos en contra: 127

Abstenciones: 5

Suprímense los puntos 3.5.1, 3.5.2 y 3.5.3. y reemplácense por un nuevo punto (3.5.1.):

«La validez básica del principio del país de origen prevista en el artículo 16 de la propuesta de Directiva junto con las excepciones al principio del país de origen enumeradas en el artículo 17 de dicha propuesta constituyen la pieza fundamental del proyecto. Sólo de esta manera se podrá lograr la apertura del mercado de servicios sin otras dilaciones. La competencia transfronteriza de los prestadores de servicios beneficiará a los consumidores y puede crear nuevos puestos de trabajo. El Comité tiene la convicción de que la aplicación del principio del país de origen sólo dará resultado si hay claridad y seguridad jurídicas con respecto a su ámbito de aplicación. Por lo tanto, la aplicación del principio del país de origen debe ir acompañada de un examen de qué servicios saldrían beneficiados de una mayor armonización de los fundamentos jurídicos. Al mismo tiempo hay que velar por que la libre prestación de servicios no vaya en detrimento de los derechos de los trabajadores y de los consumidores, así como de la protección del medio ambiente. En estos ámbitos, la UE exige unas normas elevadas en comparación con el resto del mundo cuyo cumplimiento es preciso garantizar.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 83

Votos en contra: 122

Abstenciones: 5

Punto 3.5.1.

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 73

Votos en contra: 141

Abstenciones: 7

Punto 3.5.2

Modifíquese de la manera siguiente:

«La validez básica del principio del país de origen prevista en el artículo 16 de la propuesta de Directiva junto con las excepciones al principio del país de origen enumeradas en el artículo 17 de dicha propuesta constituyen la pieza fundamental del proyecto. El principio del país de origen, que se ha aplicado hasta ahora a los bienes, se hará extensivo en su totalidad a los servicios. No obstante, esto sólo será posible resulta adecuado sobre todo cuando estos últimos los servicios pueden normalizarse como los bienes o la armonización de las normas se haya llevado adelante de modo que no existan fricciones. En caso de que no existan normas o no pudieran elaborarse en absoluto (las denominadas prestaciones no especificables), deberían tenerse en cuenta estas especificidades.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 76

Votos en contra: 134

Abstenciones: 6

Punto 3.5.3

Modifíquese de la manera siguiente:

«Por consiguiente, el Comité considera prematura la aplicación básica del principio del país de origen en el ámbito de la prestación de servicios transfronterizos. El principio del país de origen prevé que se pueda partir de un nivel comparable desde el punto de vista real y jurídico. El Comité está convencido de que la aplicación del principio del país de origen sólo tendrá éxito si existen claridad y seguridad jurídicas en cuanto a su ámbito de aplicación. Por consiguiente, parece problemática la aplicación del principio del país de origen sin un período transitorio adecuado, sobre todo dado que el Comité considera que aún no se han aprovechado de manera suficiente los instrumentos de armonización sectorial disponibles. Hasta ahora esto entraña el riesgo de que haya una competencia de sistemas que vaya acompañada de una nivelación de las normas de protección de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente, ya que en la UE sigue habiendo diferentes sistemas jurídicos, sociales y sanitarios. Mediante el enfoque sectorial con miras a la armonización, sobre todo en los sectores especialmente sensibles puede alcanzarse una mejor adaptación a los desafíos del mercado interior que con un enfoque prematuro y puramente horizontal. Al mismo tiempo, deberá verificarse la idoneidad de cada sector en el marco de una amplia evaluación de impacto, también en lo que se refiere a los aspectos sociales y relevantes para el medio ambiente, para la introducción del principio del país de origen. Dado que las medidas de armonización constituyen, con el principio del país de origen al menos, instrumentos complementarios equilibrados para la realización del mercado interior, en un período de tiempo adecuado debería lograrse igualar las diferentes disposiciones en aquellos sectores en que los Estados miembros presenten ventajas especiales en su normativa sanitaria, social y profesional. En una fase intermedia, si la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo lo consideran necesario, deberían determinar si se ha llevado suficientemente a cabo la armonización en los sectores mencionados. Según el estado de la armonización jurídica debería brindarse por última vez una oportunidad para proceder a la armonización. A juicio del Comité, este método junto con una exacta delimitación definitiva de estos servicios especiales (como las profesiones liberales) tiene la ventaja de que puede y debe permitir una óptima preparación gradual para el final del período transitorio de vigencia del principio del país de origen en los sectores interesados, a fin de realizar el mercado interior. Esto también es válido para los mecanismos de la corregulación y autorregulación.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 79

Votos en contra: 139

Abstenciones: 7

Punto 3.5.4

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 65

Votos en contra: 150

Abstenciones: 4

Punto 3.6.2.

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 74

Votos en contra: 140

Abstenciones: 3

Punto 3.9.

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 73

Votos en contra: 134

Abstenciones: 5

Punto 3.15.

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 90

Votos en contra: 135

Abstenciones: 2

Sustitúyase el punto 4.2.1. por el siguiente texto:

«El Comité considera correcto el planteamiento de la Comisión, en el sentido de que, al margen de las excepciones al principio del país de origen enumeradas en la propuesta de Directiva, dicho principio es básicamente válido. Sólo así se podrá lograr la apertura de los mercados de servicios sin otras dilaciones. Asimismo, se debería garantizar la claridad y seguridad jurídicas de la aplicación del principio del país de origen. Dicha aplicación debe ir acompañada de un examen de qué servicios saldrían beneficiados de una mayor armonización de los fundamentos jurídicos. Al mismo tiempo hay que velar por que la libre prestación de servicios no vaya en detrimento de los derechos de los trabajadores y de los consumidores, así como de la protección del medio ambiente. Las nuevas disposiciones deben estar tan clara y sencillamente estructuradas como sea posible para permitir su aplicación sencilla y sin trabas. Esto también es válido para los mecanismos de la corregulación y autorregulación.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 66

Votos en contra: 146

Abstenciones: 4

Punto 4.2.1.

Sustitúyase por el texto siguiente:

«El principio del país de origen y la armonización son dos importantes instrumentos para garantizar la libre circulación de los servicios. Al mismo tiempo, se puede considerar este principio como un catalizador para aproximar las legislaciones de los Estados miembros, que podría ir seguida de una armonización posterior de los ámbitos necesarios. De por sí, el principio del país de origen puede contribuir a introducir una mayor claridad para que las empresas acometan la prestación de servicios con carácter transfronterizo sin estar establecidas en el país destinatario de dichos servicios. Esto serviría para impulsar de manera fundamental un desarrollo aún mayor del mercado interior de los servicios que beneficiaría a los consumidores, a los trabajadores y a la propia competitividad de la Unión Europea. No obstante, para que se pueda sacar partido eficazmente del principio del país de origen, se deben aclarar antes todas las cuestiones jurídicas pendientes.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 75

Votos en contra: 135

Abstenciones: 3

Punto 4.2.2

Modifíquese del siguiente modo:

~~«Problemática de la dimensión social: La propuesta de Directiva no debe conducir a una revisión a la baja de las actuales normas en materia de protección social, remuneración y seguridad en el lugar de trabajo, sobre todo en lo que se refiere a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. No deberían verse perjudicados ni los sistemas nacionales de negociaciones colectivas y convenios colectivos ni la correspondiente aplicación nacional de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE). Los Estados miembros deben estar en condiciones de definir con carácter vinculante los conceptos de "trabajadores asalariados", "autónomos" y "falsos autónomos", a fin de establecer principios claros de aplicación de la legislación cubierta por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, limitando el alcance del principio del país de origen. Además, los Estados miembros deberían encargarse de que las condiciones de trabajo aplicables de modo general a los trabajadores en su territorio, se apliquen también a los trabajadores inmigrantes y a los trabajadores desplazados. Para ello, debería considerarse suficiente que las empresas presenten una declaración general de cumplimiento de estas condiciones o, en su caso, podría designarse como agente autorizado a uno de los trabajadores empleados en el país de acogida, con la tarea de preparar la documentación de trabajo requerida en el país de acogida.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 84

Votos en contra: 132

Abstenciones: 1

Punto 4.2.4

Suprímase y sustitúyase por el siguiente texto:

«La idea de simplificar los procedimientos y de crear un único punto de contacto para los prestadores de servicios es positiva. Sin embargo, es preciso concretar en mayor medida lo relativo a los procedimientos. En este sentido, debe procurarse combatir la burocracia y las cargas administrativas.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 74

Votos en contra: 141

Abstenciones: 3

Punto 4.2.6

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 76

Votos en contra: 140

Abstenciones: 1

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Compensación y liquidación en la Unión Europea — El camino a seguir»

(COM(2004) 312 final)

(2005/C 221/21)

El 29 de abril 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.

El 1 de junio de 2004, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos sobre este asunto.

En vista de la urgencia de los trabajos, en su 414º Pleno del 10 de febrero de 2005 el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. BURANI y ha aprobado por 99 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 En el marco del Plan de acción para los servicios financieros, que se puso en marcha en 1999, la Comisión afronta el complejo problema de las operaciones de valores mobiliarios, y en particular el de la **compensación** y la **liquidación**, que constituyen el elemento fundamental de todo el sistema. La seguridad y eficiencia de los mecanismos (en gran medida invisibles para el pequeño inversor) resultan fundamentales para el funcionamiento de los mercados de valores. Si por un lado los conceptos básicos son simples (la compensación garantiza a las contrapartes contra el «riesgo del coste de reposición» —insolvencia de una de las contrapartes—, mientras que la liquidación garantiza el pago de los títulos vendidos), por otro lado el funcionamiento de los procesos, mecanismos y normativas que los fundamentan constituye una materia sumamente compleja y especializada. En este apartado se exponen los aspectos fundamentales incluidos en el documento de la Comisión.

1.2 A nivel **nacional** los sistemas funcionan de forma **satisfactoria** desde el punto de vista del coste y la seguridad; en cambio, los problemas surgen a nivel **transfronterizo**, donde existen **ineficacias, riesgos y costes elevados** como consecuencia de una excesiva fragmentación de los mercados, provocada a su vez por **diferentes legislaciones, normas y prácticas** de un país a otro. Los propios operadores del mercado señalan la necesidad de reformas.

1.3 La Comunicación (que irá seguida por una directiva de próxima publicación) se propone someter al debate de las partes interesadas los diversos aspectos del problema, con el objetivo fundamental de **conseguir un mercado europeo eficiente, integrado y seguro** para la compensación y liquidación de valores. La integración de los sistemas deberá realizarse con la **intervención conjunta de las fuerzas del mercado y de las autoridades públicas**; la Comisión se propone promover la **coordinación** entre los organismos del sector privado, las autoridades normativas y los legisladores.

1.4 Será necesario adoptar una **directiva marco** para que **los proveedores de infraestructuras y los usuarios de los servicios** (operadores autorizados) **puedan tener acceso a su sistema de compensación y liquidación preferido**, sistema que deberá estar debidamente autorizado y supervisado y respetar las normas de competencia. La Comisión asegura que a la hora de elaborar la directiva respetará los principios de **subsidiariedad** y **proporcionalidad**, tomando en consideración la exigencia de no interferir, en la medida de lo posible, con los criterios adoptados por las autoridades nacionales para regular las respectivas estructuras de mercado. El resultado de este planteamiento debería ser un **fundamento jurídico** claro, fiable y coherente.

1.5 La Comisión no pretende valorar la posibilidad de una **concentración** (transfronteriza) **de las actividades de compensación y liquidación**, que a su juicio debería ser impulsada principalmente por las fuerzas del mercado. Por otra parte tiene la intención de comprobar que se tengan en cuenta las exigencias de interés general (competencia, solidez y eficacia de los sistemas).

2. Situación actual

2.1 Las técnicas de compensación y liquidación son complejas. Con la expresión «compensación y liquidación» la Comisión pretende describir «todo el conjunto de mecanismos necesarios para completar una operación de valores mobiliarios o derivados». Más concretamente, la función de **compensación** comprende la **novación** (interposición de la cámara de compensación y gestión del riesgo de contrapartida) y el **netting** (cálculo de las posiciones deudoras y acreedoras y liquidación de los compromisos bilaterales); una función colateral viene constituida por el **netting con novación**, que garantiza a las contrapartes contra el «riesgo del coste de reposición» (riesgo de pérdida por insolvencia de la contraparte).

2.1.1 Las funciones de **liquidación**, simplificando al máximo, son de carácter **notarial** (codificación de valores, depósito central de valores desmaterializados, intercambio de informaciones nominativas entre depositarios y emisores, etc.), de **conservación central de valores** (gestión de cuentas corrientes de valores, teneduría de carteras) y de **liquidación** propiamente dicha (cálculo de contrapartidas, transferencias entre cuentas corrientes de valores, interconexiones con los bancos centrales, pagos automáticos de dividendos líquidos, operaciones puntuales de aporte de liquidez a los sistemas de pago al contado y en valores, ejecución de operaciones de política monetaria, etc.)

2.1.2 La **definición de las funciones**, los términos técnicos y sus contenidos se presta a veces a la ambigüedad, ya sea porque la terminología no siempre tiene una correspondencia exacta en las diferentes lenguas o porque los contenidos pueden aplicarse con diversos matices en los mercados nacionales. Por lo tanto es sumamente importante que la futura directiva adopte **terminologías verificadas con precisión**, universalmente comprensibles y traducidas a las distintas lenguas con la colaboración de técnicos nacionales.

2.2 Las funciones de **compensación** las desempeñan por lo general las instituciones denominadas **contrapartes centrales (CCP, central counterparties en inglés)**; la liquidación se realiza a través de los **depositarios centrales de valores (CSD, central securities depositories en inglés)**. Las CCP y los CSD constituyen un «**círculo cerrado**» que incluye, además de sus relaciones recíprocas, a los bancos centrales y los bancos e instituciones financieras autorizadas. **Los inversores no tienen relaciones con las CCP y los CSD**: a estos últimos sólo tienen acceso los operadores (bancos e instituciones financieras que ejercen como miembros compensadores).

2.3 Las operaciones transfronterizas pueden liquidarse a través de los siguientes canales:

- acceso directo a distancia al sistema de liquidación de valores extranjero;
- utilización de un depositario que tenga acceso directo o indirecto al sistema de liquidación de valores extranjero;
- utilización, como intermediario, de un CSD internacional que tenga acceso directo o indirecto al sistema de liquidación de valores extranjero.

2.3.1 Aparte de que no todas son accesibles para todos los operadores, cada una de estas opciones presenta ventajas y desventajas. Todas tienen sin embargo una **característica común: costes elevados e ineficiencias**, las cuales no son atribuibles al sistema sino inherentes a la necesidad de recurrir a procedimientos complicados y de garantizar a todas las partes contra el riesgo de insolvencia o de falta de entrega.

2.4 De lo afirmado en el apartado anterior se podría sacar la fácil conclusión de que para crear un mercado integrado, competitivo y seguro bastaría con adoptar normas comunes,

armonizar las legislaciones y la fiscalidad, y racionalizar e internacionalizar las estructuras. El Comité previene contra fáciles optimismos; las soluciones que en teoría pueden parecer fáciles de aplicar deben evaluarse tomando atentamente en consideración la **situación actual** de una Europa compuesta por veinticinco países, profundamente diferentes entre sí por sus dimensiones y su peso económico. En toda la Unión existen 24 CSD y dos de ellos se ocupan del 32,2 % del número de transacciones y del 60,4 % de su volumen global; 14 países de los 25 no disponen de estructuras de compensación (CCP). Por otra parte, en la Europa de los 15 la liquidación con dinero del banco central es con mucho superior a la liquidación con dinero bancario y corresponde al 67 % tanto del número de operaciones como de su volumen.

2.4.1 Esta situación, aparentemente muy desequilibrada, es comprensible si se considera que varios países con reducida capitalización de mercado no tienen ni pueden tener estructuras de CSD y CCP: de hecho, estas estructuras son costosas y sólo pueden ser operativas a condición de poder contar con volúmenes consistentes. Algunas estructuras han alcanzado una **posición casi monopolista** a nivel nacional (lo que no significa que infrinjan automáticamente las normas de competencia) y funcionan **con eficacia y bajos costes**.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité toma nota de la iniciativa de la Comisión y se congratula de la elaboración de un documento que representa un avance en la vía de la integración de los mercados de valores mobiliarios europeos. Se trata de una materia especializada, de carácter técnico y con contenidos económicos y financieros no siempre fáciles de entender, pero también presenta **aspectos políticos y competitivos** que pueden tener importantes consecuencias sobre el futuro de los mercados. Por lo tanto, las innovaciones (tanto si se sugieren como si se imponen) deberán aplicarse **de forma gradual**, teniendo en cuenta tanto sus **repercusiones** inmediatas como a largo plazo sobre los mercados.

3.2 Aunque el objetivo implícito de la iniciativa de la Comisión es conseguir que el mercado europeo sea competitivo con el estadounidense (que por otra parte se toma como punto de referencia comparativo a instancias del Parlamento Europeo), no hay que olvidar que la reciente **ampliación de la Unión** ha incluido mercados relativamente «débiles» o en cualquier caso con experiencias y estructuras todavía no consolidadas. Los cambios que se realicen sin evaluar sus consecuencias (inmediatas pero sobre todo a largo plazo) podrían tener efectos traumáticos, con el riesgo de provocar un predominio indebido de los sistemas más «fuertes». Las **concentraciones**, que la Comisión menciona como un efecto benéfico de la integración (y sobre las que se declara «neutral»), no deben ser resultado de la necesidad de sobrevivir, sino decidirse con una **libre valoración de las oportunidades** por parte de las fuerzas del mercado.

3.3 Además de la situación objetiva citada en el apartado 2.4, los principales factores que determinan la fragmentación de los mercados son las **diferencias entre las legislaciones nacionales y los sistemas fiscales**, tanto en lo que se refiere al derecho de propiedad como en materia de transacciones. En este ámbito es necesaria una intervención comunitaria para conseguir una **convergencia normativa** que elimine los obstáculos jurídicos (pero sobre todo fiscales) actualmente existentes.

3.4 Por otra parte, la convergencia normativa es una condición previa necesaria, pero no suficiente: si el objetivo final es crear una estructura europea sólida, deben existir condiciones de **competencia en un plano de igualdad entre los bancos y las instituciones financieras** y una competencia basada en primer lugar en la **libertad de elección** de los intermediarios (véase apartado 3.7) mediante un control atento de las **normas de acceso**. La creación de condiciones de competencia óptimas es el requisito para conseguir una **reducción de precios** para los inversores.

3.5 La Comisión no toma posición sobre el problema de **aclarar y diferenciar las funciones de los operadores** (bancos e instituciones financieras) **de las de las infraestructuras**. Estas últimas ejercen las funciones de **compensación** (contrapartes centrales, CCP) y de **liquidación y custodia** (depositarios centrales de valores, CSD). Cada categoría tiene diferentes misiones y características operativas, con la consiguiente necesidad de **diferentes normativas y controles adecuados** para cada función. Por otra parte el Comité observa que los bancos comerciales muestran una tendencia a «*internacionalizar*» cada vez más las funciones de compensación y liquidación.

3.5.1 En el mercado operan ya desde hace tiempo dos organismos, entre los de mayor envergadura, que presentan precisamente la situación mencionada en el apartado anterior de conmixión entre bancos e intermediarios, manteniendo a un tiempo cuentas separadas. La experiencia de estas estructuras es positiva por lo que respecta a la eficiencia, las economías de escala y los resultados económicos, y por otra parte sería poco realista pensar que se puede obligar a escindirse o reestructurarse a empresas que constituyen la espina dorsal del mercado.

3.5.2 Hay dos opciones posibles: o se acepta el concepto de que pueden existir organismos «mixtos», o se elige la solución estrictamente legalista de imponer la separación entre las actividades bancarias y las de compensación y liquidación. La primera solución beneficia al mercado por lo que respecta a la eficiencia y los costes, pero presenta (al menos en teoría) la posibilidad de mayores riesgos y de menor eficacia de los controles; la segunda estaría en conformidad con los cánones tradicionales de separación de actividades, pero no parece ni aplicable ni, a fin de cuentas, deseable. Está claro que la única recomendación que el Comité puede formular en este momento es que **la teneduría de cuentas separadas sea lo suficiente-mente transparente como para permitir controles eficaces, tanto por parte de las autoridades supervisoras como de**

los responsables de la competencia. Una directiva en la que se prescribiesen los detalles para cumplir estas condiciones resultaría conveniente, por no decir necesaria.

3.6 Como ya hemos indicado, cabe recordar que los inversores sólo tienen relaciones con los operadores; en cambio, a las **contrapartes centrales** (CCP) y a los **depositarios centrales de valores** (CSD) **sólo tienen acceso los operadores** a través, respectivamente, de los miembros compensadores (*clearing members*) y de los depositarios de valores. Los CSD interactúan a su vez con los respectivos bancos centrales nacionales y con otros CSD nacionales o de otros países.

3.7 Los operadores están ya controlados por las autoridades supervisoras, pero los intermediarios dictan normas extremadamente severas, de carácter técnico y patrimonial, en lo que se refiere al acceso a sus servicios. La consecuencia es que sólo un número restringido de operadores tiene relaciones directas con los intermediarios, mientras que los otros deben recurrir a la mediación de operadores autorizados para la conclusión de operaciones que comportan un riesgo. Las normas impuestas por los intermediarios están condicionadas por la **función de interés público** ejercitada por estas entidades: sobre ellas recae la tarea de garantizar la **estabilidad del mercado** y, en último término, la **protección de los inversores**. Las autoridades supervisoras y las responsables de la competencia deben controlar además que las normas de acceso impuestas a los intermediarios no se presten a ser utilizadas para restringir la **libertad de acceso**.

3.8 Dadas las características operativas de cada actor, **los inversores tienen un interés directo en la fiabilidad y solidez de los operadores**; en cambio, **el mercado se rige por la fiabilidad y solidez de los intermediarios**. Aunque el **riesgo sistémico** es común a operadores e intermediarios, los controles ejercidos sobre unos y otros deben responder a lógicas diferentes. De ahí la necesidad, señalada en el apartado 3.5, de **mantener funciones y normas distintas**. Por lo que se refiere a los CSD, cabe señalar que el riesgo crediticio de los participantes (que son en gran medida entidades de crédito) es prácticamente inexistente porque las legislaciones de los Estados miembros protegen al inversor contra la insolvencia de un CSD, prescribiendo que los valores que se tienen en custodia no figuren en el balance de los participantes.

3.9 En cuanto a la distinción de las funciones, el Comité observa con cierta perplejidad (compartida por parte de los operadores) la tendencia de algunas **instituciones bancarias a adquirir CSD** en distintos países, desarrollando así su función tradicional de forma integrada (o mejor dicho conmixta) con la de los CSD internacionales (I-CSD). El Comité insta a la Comisión a estudiar este asunto para averiguar, en primer lugar, si existen elementos que demuestren la existencia de posibles **distorsiones de la competencia**, teniendo en cuenta la conmixión en un mismo sujeto (o en sujetos distintos pero asociados) de las funciones de operador y de intermediario. Concretamente es necesario controlar que las funciones de CSD no se utilicen para financiar o favorecer otras actividades.

3.10 Aunque la distorsión de la competencia está por comprobar, la conmixión de funciones provoca, como ya se ha señalado, una **dificultad de control** por parte de las autoridades: si, como banco, un I-CSD queda sometido a las normas y controles bancarios del país donde está establecido, como CSD responde a normas diferentes y a controles efectuados por las autoridades responsables de los mercados de valores mobiliarios de los países en los que opera. Aunque las contabilidades se lleven por separado, las asociaciones (las evidentes y quizá también las menos transparentes) pueden crear solapamientos de competencias o, peor aun, peligrosos vacíos de control. Pero para ser objetivos es preciso recordar que las legislaciones sobre la custodia de valores, mencionadas en el apartado 3.8, protegen eficazmente al inversor.

3.11 Como conclusión de las observaciones generales e introducción de las específicas que vienen a continuación, el Comité advierte que el documento de la Comisión está inspirado por la preocupación de crear un mercado integrado, libre de ataduras, que respete las normas de competencia y funcione a bajo coste, objetivos todos ellos que han de compartirse. El CESE desea resaltar en particular las siguientes consideraciones:

- toda innovación tiene un impacto, positivo o negativo, sobre la **solidez del mercado**. Ninguna consideración de liberalización o de competencia debe prevalecer sobre la necesidad de proteger a los inversores;
- las normas de **competencia** deben respetarse, pero hay que tener en cuenta que **no todos los operadores son iguales en lo que se refiere al riesgo**;
- la noción de «mercado abierto» debe matizarse con la preocupación de no rebajar la calidad;
- hasta que no se consiga una verdadera **convergencia de los procedimientos fiscales** el mercado seguirá presentando **distorsiones y costes elevados**, que serán todavía más llamativos cuando se supriman los obstáculos de carácter técnico y legislativo; entre otras cosas, unos procedimientos uniformes simplificarían el control de la evasión;
- aunque es verdad que resulta necesario suprimir las barreras que actualmente dificultan el acceso a los **mercados locales**, no hay que infravalorar el hecho de que cada mercado tiene sus características y costumbres particulares, que ninguna armonización conseguirá eliminar nunca. En este sentido, aunque la afirmación de la Comisión mencionada en el apartado 1.4 parece tranquilizadora, el Comité recuerda que la **seguridad jurídica** es en cualquier caso una exigencia de primordial importancia.

4. Observaciones específicas

4.1 Los obstáculos señalados por los informes Giovannini

4.1.1 Los dos informes elaborados por el Grupo Giovannini⁽¹⁾ constituyen el punto de partida de las reflexiones de la Comisión; la representación de la realidad que se deriva de estos informes es fruto del trabajo de expertos autorizados que merecen toda confianza. Sin embargo, mientras **los hechos** así presentados son incontestables, el Comité considera que aún queda margen para una reflexión posterior sobre **las**

opiniones. Por lo tanto, los comentarios que siguen se aportan con un espíritu constructivo.

4.1.2 Los obstáculos señalados por los dos informes Giovannini (quince en total) se pueden agrupar en tres tipos: obstáculos **técnicos o inherentes a las prácticas del mercado**, obstáculos vinculados a los **procedimientos fiscales** y obstáculos **jurídicos**. En opinión de estos informes (opinión compartida por la Comisión), uno de los principales obstáculos para la integración lo constituyen las restricciones impuestas a la **localización de la compensación y la liquidación**, que cuando se aplican no permiten a los operadores acceder libremente al mecanismo de compensación y liquidación de su elección. La Comisión observa con razón que estas restricciones **limitan la competencia**; por su parte el Comité, aun mostrándose de acuerdo con ello en líneas generales, sugiere que se estudien a fondo las razones de algunas de estas restricciones para determinar si eventualmente existen motivos válidos que las justifiquen, al margen del mero proteccionismo.

4.1.3 Otros obstáculos señalados son los que hacen más atractivo, o incluso imponen, el **recurso a operadores locales** para acceder a los sistemas de liquidación de valores extranjeros. También en este caso el Comité sugiere prudencia: como se indicó en el apartado 3.11, no todas las restricciones y los obstáculos se derivan de la voluntad de proteger los mercados propios.

4.1.4 En cambio, es preciso compartir sin reservas la crítica de la Comisión al hecho de que en algunos países los sistemas de liquidación deben **integrar un mecanismo para el cobro de las retenciones fiscales sobre las operaciones**, mientras que la utilización de un sistema distinto podría conllevar el pago de impuestos más altos. Por otra parte este obstáculo, que ciertamente limita la libertad de elección de los operadores por razones de coste, es uno de los más difíciles de suprimir, porque se trata de una medida fiscal de carácter nacional.

4.2 Ausencia de un marco normativo y de supervisión común

4.2.1 Los sistemas de compensación y liquidación están sometidos a las normas y a la vigilancia de las autoridades nacionales: **no existe un marco normativo europeo**. A falta de una normativa común (y por tanto de un «pasaporte europeo»), es lógico que las autoridades nacionales puedan denegar el acceso a su mercado a los sistemas que no controlan. La justificación estriba en el hecho de que su misión es proteger el mercado del que son responsables. Para colmar esta laguna, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (CRERV) han constituido un grupo de trabajo común con el fin de elaborar unas **normas comunes** para los prestadores europeos de servicios de compensación y liquidación, adaptando al contexto europeo las recomendaciones del Comité sobre los sistemas de pago del G10. Es deseable que los resultados de estos trabajos se traduzcan en **recomendaciones y no en normas**. La ventaja de las recomendaciones es que podrán ser adoptadas por todos, y además modificarse oportunamente para poder adecuarse a las evoluciones tecnológicas y del mercado.

⁽¹⁾ Los informes Giovannini y los documentos relacionados se pueden consultar en el sitio de la Comisión http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs.

4.2.2 La adopción de normas comunes fundamenta la integración de los mercados. Por otra parte, las normas SEBC/CRERV **no serán obligatorias**, porque sólo una directiva comunitaria puede modificar o sustituir las disposiciones jurídicas nacionales. El Comité desea que las normas SEBC/CRERV **se publiquen tras la aprobación de la Directiva marco** y se limiten, de plena conformidad con las líneas directrices, a integrar las normas contenidas en ella o a colmar eventuales vacíos normativos. Un planteamiento distinto podría introducir confusiones en los mercados.

4.3 Ausencia de condiciones de igualdad

4.3.1 Algunas entidades que prestan servicios de compensación y liquidación están también autorizadas como bancos o empresas de inversión. La Comisión considera que los bancos y las empresas de inversión pueden ofrecer **servicios transfronterizos de custodia** en virtud del «pasaporte DSI» (Directiva sobre los servicios de inversión), mientras que las entidades que sólo prestan servicios de compensación y liquidación no tienen derechos equivalentes. Asimismo, las dos categorías de operadores tienen diferentes exigencias de capital y están sujetas a normativas diferentes en materia de controles y oferta de servicios. La Comisión concluye que esta situación plantea **problemas fundamentales en materia de igualdad de trato**.

4.3.2 La Comisión parece abordar el problema principalmente desde el punto de vista de la **apertura de los mercados** y la **igualdad de condiciones de competencia**; el Comité prefiere considerar prioritarias la **seguridad de los mercados** y la **eficacia de los controles**. La situación que se ha venido creando suscita cierta perplejidad: a falta de normativas claras y uniformes se han creado estructuras híbridas o conjuntas en las que no es fácil comprender cuál es la actividad predominante, si bancaria, de intermediación o de compensación. Aunque es verdad que las actividades conjuntas o complementarias crean sinergias y economías de escala, también es verdad que hay que evitar una pluralidad de controles y normas diferentes aplicables a las distintas actividades. En conclusión, el Comité sugiere extremar la prudencia a la hora de afrontar la cuestión desde el punto de vista de la competencia: **la seguridad de los mercados debe ser la cuestión principal y determinante de todas las opciones**.

4.3.3 En conclusión, el Comité sugiere mucha prudencia a la hora de abordar este asunto desde el punto de vista de la competencia: **la seguridad de los mercados debe ser la cuestión principal que condicione todas las opciones**. Una vez cumplida esta condición se tratará de encontrar un equilibrio razonable entre el respeto de las normas de un mercado libre y la protección de los intereses de los operadores y de los inversores.

5. Los objetivos de la Comisión

5.1 La Comisión tiene como objetivo la creación de sistemas de compensación y liquidación que sean **seguros y eficaces** y que garanticen la **igualdad de trato** entre los distintos prestadores de estos servicios. Considera que, para lograr este objetivo, deben aplicarse las medidas y políticas siguientes:

- **la liberalización y la integración** de los sistemas de compensación y liquidación existentes, mediante la introducción de derechos de acceso plenos y la supresión de los obstáculos;
- la aplicación integral de las **normas de competencia**;
- la adopción de un **marco normativo y de supervisión común**;
- la aplicación de **mecanismos de gobernanza apropiados**.

5.2 El Comité está de acuerdo, con algunas reservas, tanto con los objetivos como con los procedimientos y las políticas que se deben aplicar. También está de acuerdo en líneas generales con el plan operativo esbozado por la Comisión, por lo que en los apartados siguientes se limitará a formular algunas observaciones destinadas a aportar una contribución al excelente trabajo realizado por la Comisión.

5.3 Los informes Lamfalussy y Giovannini, al igual que la Comisión, convienen en que una vez aprobadas todas las medidas necesarias se pondrá en marcha un saludable proceso de **concentración** de los sistemas de liquidación y compensación. **El motor de este proceso debería ser el mercado**. La Comisión considera que debe adoptar una actitud de **neutralidad respecto a las cuestiones estructurales**; por lo tanto se propone abstenerse de tomar posición ante las concentraciones horizontales o verticales y ante la oferta de servicios de intermediación o bancarios por parte de los sistemas de liquidación o de las contrapartes centrales.

5.4 El Comité desea hacer algunas reflexiones a este respecto, para completar y aclarar lo expuesto en el apartado 4.3.2. A su juicio, mientras la **concentración transnacional de organismos homólogos** puede crear economías de escala y simplificar los procedimientos, la **concentración de actividades diferentes en una sola entidad** tiende a crear empresas híbridas de dimensiones gigantescas. Las autoridades supervisoras y las responsables de la competencia deberán determinar que ello no constituye una amenaza para la **supervivencia de las empresas menores**. Además, aunque sólo fuera por afán de transparencia, se debería procurar que el mercado estuviera en condiciones de comprender «quién hace qué».

5.4.1 La declaración de «no intervención» de la Comisión debe además relacionarse con la «declaración de intenciones» incluida más adelante en el documento (véase apartado 6.2, último guión), en la que asevera su intención de **controlar el respeto de las normas de competencia**.

6. Las iniciativas de la Comisión

6.1 El programa de la Comisión para alcanzar sus objetivos parece enteramente correcto y racional, y sobre todo realista: las innovaciones pueden introducirse **de forma gradual** (lo que supondrá plazos razonablemente largos para su aplicación completa), respetando siempre las reglas del mercado y aplicando las **intervenciones legislativas o normativas sólo cuando sea necesario**.

6.2 La Comisión ha creado un **grupo consultivo y de seguimiento** con la misión de analizar los obstáculos que, según el informe Giovannini, deberían suprimirse a iniciativa del sector privado. También tiene intención de:

- proponer una **directiva marco** para crear un marco legislativo seguro que permita el reconocimiento mutuo de los distintos sistemas nacionales;
- crear **grupos de expertos** encargados de examinar los **problemas de carácter jurídico y fiscal** y de sugerir métodos de armonización de las legislaciones o los procedimientos;
- velar por la **aplicación efectiva de las normas de competencia**, controlando «las **posiciones de monopolio** existentes y una mayor consolidación del sector, **interviniendo en caso necesario**».

6.2.1 La mayor parte de las intervenciones previstas en el plan de acción no plantean observaciones particulares; el Comité se limita a formular algunos comentarios como elemento de reflexión.

6.3 **Libertad de acceso y elección** (apartado 2.1 de la Comunicación). El problema central de la entera construcción de un mercado paneuropeo abierto lo constituyen los obstáculos que ponen algunas autoridades (en cierta medida casi todas) al **acceso por parte de los prestadores de servicios de compensación y liquidación a la localización de la compensación y liquidación de su elección**. Ante la resistencia presentada por distintas autoridades nacionales, la Comisión no ve otra alternativa que adoptar una directiva que imponga la eliminación de estos obstáculos y garantice a todas las partes interesadas (empresas de inversión y bancos, contrapartes centrales (CCP), sistemas de liquidación (CSD)) el **derecho de acceso a las contrapartes adecuadas en cualquier país de la Unión**. En este marco sería además posible para los mercados regulados y los sistemas multilaterales de negociación concluir **acuerdos con CCP y CSD** de otros países de la Unión.

6.3.1 El Comité manifiesta su acuerdo general con el objetivo propuesto por la Comisión, pero no obstante quiere dar una **señal de cautela**. Los obstáculos actualmente existentes no se deben siempre a preocupaciones proteccionistas de las autoridades nacionales; en muchos casos la intención es principal-

mente **proteger al mercado contra los riesgos que las propias autoridades no pueden controlar**. Se trata de una preocupación legítima. El intercambio de informaciones no es siempre satisfactorio, pero sobre todo puede fallar la inmediatez de la información, condición necesaria para permitir intervenciones oportunas.

6.3.2 El documento de la Comisión plantea una serie de medidas prudenciales reforzadas, sobre todo en materia de **capitalización adecuada y gestión del riesgo**, y mantiene el principio de **control del país de origen**. Se introducirá un **modelo de cooperación entre supervisores** «con el fin de que los Sistemas de compensación y liquidación que ejerzan una actividad transfronteriza no estén sometidos al control de múltiples autoridades de supervisión». El planteamiento es sin duda correcto, pero no hay que infravalorar las dificultades de su puesta en práctica.

6.3.3 La creciente complejidad de los mercados, el ritmo sostenido de las concentraciones, fusiones y transformaciones de empresas imponen una onerosa carga de trabajo a las autoridades supervisoras; a nivel teórico se puede considerar con razón que las medidas de cooperación serán correctas y racionales. Sin embargo, el Comité teme que **a nivel práctico surgirán dificultades** nada desdeñables: no será fácil integrar veinticinco sistemas, no todos con el mismo nivel de eficiencia, recursos y experiencia. Considera que la **fecha de entrada en vigor** de las medidas de liberalización deberá fijarse tras conseguir el **acuerdo incondicional de todas las autoridades supervisoras nacionales**. Los supervisores deberán asegurar de forma responsable que son capaces de participar en el sistema de intercambio de información y de garantizar la protección de los mercados de **riesgo sistémico**.

6.4 **Gobernanza** (apartado 2.3 de la Comunicación). La Comisión afirma que **no tiene intención de entrar en el debate sobre la forma preferible** de las entidades que gestionan los sistemas de liquidación y sus contrapartes centrales. Por otra parte, el Comité observa que muchos problemas de competencia y de posición dominante se superarían con una **estructura de sociedad cooperativa** entre los participantes en el sistema, que tienda al equilibrio del presupuesto más que a conseguir beneficios.

6.4.1 Dadas las delicadas funciones que desempeñan los intermediarios y el considerable poder que ejercen en el mercado, la Comisión considera necesario establecer **directrices para una gobernanza eficaz**, transparente y capaz de controlar la política empresarial y la gestión de los asuntos corrientes. El Comité está de acuerdo con ello: las directrices esbozadas no suscitan ninguna observación particular, sino que están en línea con los conceptos modernos de «*corporate governance*» (gobernanza empresarial).

6.4.2 La Comisión añade asimismo que estas entidades, precisamente porque tienen un gran poder, podrían realizar **prácticas contrarias a la competencia**. Para evitar esta posibilidad las CCP y los CSD deberían llevar **contabilidades separadas** que pongan de relieve la gestión de sus actividades institucionales, como distinta de la prestación de servicios diversos. Las mismas disposiciones deberían aplicarse a lo que la Comisión califica como «**cualquier actividad secundaria, por ejemplo la bancaria**». Por importante que pueda ser una CCP o un CSD, parece un tanto simplista calificar la actividad bancaria como «secundaria»: quienes intervienen en el sistema de liquidación necesitan créditos en dinero de banco comercial (o de banco central) para afrontar faltas de liquidez temporales. La actividad bancaria puede suponer cifras imponentes y no hay que desdeñar, sobre todo en momentos de tensión en el mercado, la posible aparición de un **riesgo sistémico**.

6.4.2.1 Sin embargo, parece admisible hacer una **excepción a la separación** de las cuentas en el caso de los CSD, en la medida en que las funciones «bancarias» de estas entidades incumben a los bancos participantes y por tanto son típicamente de **naturaleza subsidiaria con respecto a la liquidación**. Por consiguiente, el crédito es en cierto sentido parte integrante de la liquidación y como tal podría (o debería, según algunos) constituir una actividad vinculada a las funciones institucionales de los CSD. Cabe aplicar las mismas consideraciones a las CCP cuando el crédito sea necesario para un desarrollo regular de la compensación, de la que podría considerarse parte integrante.

6.4.3 No está clara la manera en que las **autoridades supervisoras** bancarias y las autoridades supervisoras de CCP y CSD podrán **colaborar en casos de urgencia** con la necesaria rapidez. Como ya ha indicado, el Comité desea que la consideración de los riesgos potenciales para el mercado induzca a todas las autoridades supervisoras de las actividades bancarias y no bancarias sujetas al BCE a suscribir acuerdos permanentes de colaboración e información recíproca, con la adopción de medidas rápidas y eficaces en casos de urgencia.

6.5 **Diferencias jurídicas y de legislación fiscal** (apartado 3 de la Comunicación). Los problemas de carácter jurídico son tan numerosos y complejos que no es posible enumerarlos de forma exhaustiva. Las **diferencias de legislación** afectan a aspectos contractuales, patrimoniales, de derecho internacional, empresarial y de quiebra, y tienen **repercusiones jurídicas en todas las fases de los procesos** de adquisición, compensación y depósito de valores. La Comisión observa que «las discrepancias entre las legislaciones sustantivas nacionales de los distintos órganos jurisdiccionales en cuestión pueden afectar desfavorablemente al proceso en su totalidad».

6.5.1 Se admite comúnmente que la solución de los innumerables y complejos problemas jurídicos llevará **mucho tiempo**: siendo realistas hay que tener en cuenta que las especificidades nacionales y el conservadurismo burocrático han producido a menudo **retrasos y obstáculos en los procesos de armonización legislativa**. El Comité hace votos por que el sentido de responsabilidad de los Estados miembros prevalezca por una vez sobre los intereses nacionales. La Comisión propone la creación de un **grupo** integrado por expertos de los medios

académicos, de las autoridades públicas y de la profesión jurídica, que se encargará de analizar más a fondo las cuestiones ya examinadas por el grupo Giovannini y de sugerir soluciones apropiadas. El grupo estará en contacto con otros organismos que han emprendido una labor similar a escala mundial (UNIDROIT). El Comité sugiere que el grupo cuente con expertos técnicos y jurídicos procedentes del mundo de los operadores.

6.5.2 El proceso de armonización legislativa que la Comisión se propone emprender no podrá terminar antes de que se definan los otros aspectos de la directiva marco. Mientras tanto habrá que **convivir con las legislaciones vigentes**, interviniendo en los aspectos jurídicos sólo cuando sea estrictamente necesario; es preciso evitar intervenciones apresuradas que luego requieran nuevas modificaciones. Por otra parte, el Comité observa que los mercados han funcionado hasta ahora sin graves problemas basándose en **prácticas y usos consolidados**, que raramente han suscitado rechazos y que aún más raramente han sido objeto de decisiones judiciales. Por consiguiente, más que un auténtico obstáculo, las diferencias legislativas deben considerarse una complicación de procedimiento que se traduce en un oneroso aumento de costes.

6.5.3 Las consideraciones formuladas en el punto anterior también son válidas para las medidas de carácter **fiscal**, ámbito en el que la diversidad de las legislaciones y la legítima voluntad de los Estados miembros de gravar las rentas de los valores provocan **gran cantidad de disposiciones**, a menudo discriminatorias y a veces de difícil interpretación, pero siempre **costosas para el mercado**. El Comité no cree que deba valorar las medidas propuestas por la Comisión; son formalmente correctas pero no siempre serán fácilmente aceptadas por los Estados miembros, sobre todo si no se despeja antes el terreno de orientaciones ideológicas confrontadas. El objetivo principal es **armonizar los procedimientos de recaudación de impuestos**; entre las diversas opciones que se presentan, cada método tiene sus ventajas y sus desventajas, pero es importante que los Estados miembros alcancen un acuerdo al menos sobre este punto.

6.6 **Política de competencia** (apartado 4 de la Comunicación). El documento de la Comisión dedica una atención especial a este asunto y establece un **importante principio: las medidas destinadas a promover la liberalización y la integración de los sistemas y la política de competencia son complementarias entre sí**. Este principio podría parecer evidente, pero una vez llevado a la práctica puede prestarse a interpretaciones diversas, sobre todo de tipo restrictivo. La Comisión afirma que **no quiere pronunciarse sobre la cuestión de la integración vertical u horizontal**, pero advierte que **será motivo de preocupación** desde el punto de vista de la competencia que la integración produzca una **posible** creación o refuerzo de una posición dominante en el mercado, lo que ya ocurre actualmente. El problema no es la posición dominante, que por sí misma no es ilícita, sino el **uso ilícito de la posición dominante**: un hecho que, dadas las características del mercado, podría plantear problemas de aplicación de las normas.

6.6.1 Ya ha habido ejemplos, citados por la Comisión, de **fusiones transfronterizas** entre CCP nacionales e internacionales, con la creación de organismos de dimensiones considerables. Actualmente se debaten otras formas de concentración o de colaboración estructurada. A la hora de examinar si las estructuras existentes o las que se van a crear respetan o no las normas de competencia se debe recordar que en cualquier caso **las CCP y los CSD son necesariamente pocos y de grandes dimensiones**. Teniendo en cuenta su carácter específico, es poco realista pensar que en todos los países pueda surgir una pluralidad de estructuras de tal envergadura que se pueda evitar que una de ellas asuma una posición más importante que las demás; lo mismo cabe decir, con mayor razón, a nivel europeo. La diferencia entre una entidad más importante que otras y una que goza de una posición «dominante» es muy sutil, y será necesario que el juicio de las autoridades responsables de la competencia se base en un conocimiento profundo de las características del mercado y de sus necesidades operativas.

6.6.2 Más difícil todavía sería el juicio sobre una posición dominante o sobre las **actividades contrarias a la competencia** si se mantiene la tendencia (ante la cual la Comisión ha asumido una posición de neutralidad) a la integración horizontal entre operadores centrales y actividades bancarias. Especialmente complicado y difícil será el **control de los precios**, que ciertamente no pueden ser objeto de reglamentación, pero que la Comisión afirma querer verificar para garantizar que no se apliquen con **criterios discriminatorios**. Los criterios de tarificación obedecen, o deberían obedecer, a las reglas del mercado, y dependen del volumen, la seguridad, las garantías ofrecidas y una serie de consideraciones cualitativas: no será fácil establecer con certeza si las valoraciones son subjetivas u objetivas, y cuándo son discriminatorias. Aun más difícil podría resultar la valoración de **precios excesivos** como resultado de una posición dominante: con respecto a este asunto no existen criterios a priori y sólo vale la valoración caso por caso.

6.6.3 Como conclusión de este breve examen de los aspectos competitivos, el Comité quiere manifestar su acuerdo substancial con el planteamiento de la Comisión, pero añadiendo un llamamiento (que debería traducirse en normas vinculantes) a la colaboración entre los entes supervisores y las autoridades de la competencia, tanto a nivel nacional como europeo. Las autoridades supervisoras (en colaboración con las de la competencia) pueden ejercer un control *ex ante* para evitar que la existencia de posiciones dominantes produzca abusos y exclusiones. Las intervenciones *ex post*, conflictivas y perjudiciales para el mercado, se reducirían así al mínimo una vez introducidas normas de mercado y de control claras y razonables.

6.6.4 La Comisión aborda finalmente, sin tomar posición, el problema de los acuerdos, exclusivos o no, reservándose el derecho de examinarlos caso por caso: se trata de un planteamiento equilibrado que el Comité comparte plenamente.

7 Conclusiones

7.1 El Comité ha examinado el documento de la Comisión con gran interés, analizándolo sobre todo desde el punto de vista de los interlocutores sociales a los que representa, y aprueba su planteamiento y sus líneas directrices. Reconoce que la materia es sumamente compleja y delicada, por lo que todavía queda un largo camino por recorrer antes de llegar a la aplicación de una futura directiva. Según los expertos, la aplicación de las normas podría requerir varios años.

7.2 El Comité es consciente de que la consulta de todas las partes interesadas (mercado, autoridades de control y gobiernos) es una tarea necesariamente larga y difícil, y que el itinerario legislativo de una futura directiva podría ser bastante complejo. Por consiguiente se pregunta cómo podrá evolucionar la situación mientras tanto: una pregunta no injustificada, que se formula sin ánimo de provocar inútiles alarmismos. A fin de cuentas, con las normas vigentes los mercados han demostrado hasta ahora que pueden superar momentos de emergencia, y las autoridades han mantenido bajo control hasta las situaciones más difíciles.

7.3 El problema, si lo hay, es el del futuro a corto plazo: la evolución de los mercados «exteriores» (no sólo americanos, sino también asiáticos) refuerza la tendencia a crear en Europa estructuras más fuertes y eficientes. Una tendencia racional y coherente con las normas de un mercado que no puede estar aislado, tampoco desde el punto de vista normativo, de un contexto mundial. Por lo tanto será necesario mostrar sentido común y prudencia, conforme a las normas sobre la competencia, a la hora de permitir o prohibir concentraciones de empresas o asunciones de nuevas funciones por parte de empresas o grupos financieros.

7.4 Por otra parte, el Comité considera que **las decisiones no las pueden tomar de forma autónoma únicamente las autoridades de la competencia: el dictamen vinculante de las autoridades de control** debería ser una norma operativa desde ahora (aunque no esté siempre ni en todas partes en vigor). **La voluntad de abrir los mercados respetando las normas de la competencia no puede hacer olvidar la seguridad** de los propios mercados, aspecto que sólo pueden valorar los responsables del mismo.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente»

(COM(2004) 474 final — 2004/0153 (COD))

(2005/C 221/22)

El 9 de septiembre de 2004, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de enero de 2005 (ponente: **Sr. KORYFIDIS**).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero (sesión del 10 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 2 votos en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Tras muchos esfuerzos, trabajos preparatorios y negociaciones ⁽¹⁾, la Comisión ha presentado su propuesta relativa a un «Programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente».

1.2 El Comité Económico y Social Europeo expresa su satisfacción por este hecho y señala que las ideas expuestas en este dictamen tienen por objetivo conseguir que la propuesta de Comisión Europea sea más eficaz y funcional.

1.3. En este contexto, la opinión del CESE sobre la propuesta de la Comisión se basa fundamentalmente en el conocimiento y la experiencia que posee en relación con:

el retraso que existe en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa;

el retraso en conseguir que la formación y la educación estén en consonancia con la productividad ⁽²⁾;

la situación demográfica de Europa;

los problemas que han ido surgiendo recientemente, tanto a escala europea como a escala nacional, en la búsqueda de soluciones a los retrasos mencionados ⁽³⁾.

⁽¹⁾ El anexo adjunto expone las etapas más importantes de este prolongado esfuerzo.

⁽²⁾ Véase DO C 120 de 20.5.2005.

⁽³⁾ A este respecto cabe señalar que en los últimos tiempos se han dedicado considerables esfuerzos a la búsqueda de soluciones a los problemas fundamentales de la Unión en la actualidad, como los objetivos de Lisboa (empleo, economía del conocimiento, desarrollo sostenible etc.). El aprendizaje permanente, y la necesidad de desarrollarlo en el ámbito institucional, es el denominador común de todas las soluciones propuestas para resolver estos problemas. En el marco de dichos esfuerzos cabe incluir las iniciativas tomadas por la Presidencia neerlandesa, en cooperación con la Comisión Europea, sobre la relación entre formación y productividad y el refuerzo de la cooperación en materia de formación profesional a escala europea, así como el Informe Kok sobre la revisión a medio plazo de la estrategia de Lisboa, presentado en marzo de 2005. (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de la Comisión (COM(2004) 474 final) tiene el fin de reestructurar los programas educativos existentes. Según la propuesta, esta reestructuración obedece a cuatro factores:

— los cambios registrados en la UE, donde los sistemas de educación y formación están cada vez más integrados en un contexto del aprendizaje permanente;

— la creciente importancia del papel de la educación y la formación para crear en Europa una economía competitiva y dinámica basada en el conocimiento;

— la necesidad de potenciar los puntos fuertes y de atacar las discontinuidades y la falta de sinergia;

— la necesidad de simplificar y racionalizar los instrumentos legislativos comunitarios creando un marco integrado en el que sea posible financiar una amplia gama de actividades.

2.2 El programa integrado de aprendizaje permanente se basa en los actuales programas Sócrates, Leonardo da Vinci y eLearning, en la iniciativa Europass y en las diversas acciones financiadas por el programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la educación y la formación y el apoyo a actividades específicas en ese ámbito.

2.3 La propuesta se basa también en la constatación de que «la integración en un solo programa de la ayuda comunitaria a la cooperación y la movilidad transnacionales en los ámbitos de la educación y la formación aportaría ventajas significativas, ya que permitiría una mayor sinergia entre los distintos ámbitos de acción y ofrecería más capacidad para apoyar el desarrollo del aprendizaje permanente, así como métodos de administración más coherentes, racionales y eficaces» ⁽¹⁾.

2.4 La propuesta, por consiguiente, concluye que «por ello, debería establecerse un programa integrado para contribuir, mediante el aprendizaje permanente, a que la Unión Europea se convierta en una moderna sociedad del conocimiento, con un desarrollo económico sostenible, más y mejores empleos y una mayor cohesión social» ⁽²⁾.

2.5 Cabe señalar también que «teniendo en cuenta las especificidades de los sectores de la enseñanza escolar y superior, la formación profesional y la educación de adultos y la consiguiente necesidad de que la acción comunitaria se base en objetivos, formas de acción y estructuras organizativas específicamente diseñadas, procede mantener, en el marco del programa integrado, programas individuales dirigidos a cada uno de estos cuatro sectores, reforzando al máximo la coherencia y coincidencia entre ellos» ⁽³⁾.

2.6 El «programa integrado» incluye las siguientes categorías de programas:

— Programas sectoriales:

- el programa Comenius, que atenderá a las necesidades de enseñanza y aprendizaje de todos los participantes en la educación preescolar y escolar;
- el programa Erasmus, que atenderá a las necesidades de enseñanza y aprendizaje de todos los participantes en la enseñanza superior formal y en la formación profesional de nivel terciario;
- el programa Leonardo da Vinci, que atenderá a las necesidades de enseñanza y aprendizaje de todos los participantes en la formación profesional, tanto inicial como continua;
- el programa Grundtvig, que atenderá a las necesidades de enseñanza y aprendizaje de los participantes en todas las formas de educación de adultos.

— El programa transversal abarcará las cuatro actividades clave siguientes:

- cooperación política en materia de aprendizaje permanente dentro de la Unión;
- promoción del aprendizaje de idiomas;
- desarrollo de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas de aprendizaje permanente innovadores y basados en las TIC;
- difusión y aprovechamiento de los resultados de actividades subvencionadas al amparo del programa y de anteriores programas afines, así como intercambio de buenas prácticas.

— El programa Jean Monnet prestará apoyo a centros y actividades en el ámbito de la integración europea, y abarcará las tres actividades clave siguientes:

- la Acción Jean Monnet;
- las subvenciones de funcionamiento para apoyar a centros específicos que traten temas relacionados con la integración europea;
- las subvenciones de funcionamiento para apoyar a otros centros y asociaciones europeos en los ámbitos de la educación y la formación.

2.7 Un aspecto importante de la propuesta de la Comisión es la revisión de los objetivos cuantitativos, teniendo en cuenta los cambios en los importes propuestos en las perspectivas financieras detalladas para 2007-2013. Estos objetivos son los siguientes:

- uno de cada veinte escolares participarán en actividades de Comenius 2007-2013;
- tres millones de estudiantes disfrutarán de becas Erasmus para 2011;
- 150 000 estancias Leonardo da Vinci para 2013;
- 25 000 acciones de movilidad Grundtvig para 2013.

⁽¹⁾ COM(2004) 474 final (pt. 16).

⁽²⁾ COM(2004) 474 final (pt. 17).

⁽³⁾ COM(2004) 474 final (pt. 18).

2.7.1 La Comisión considera que estos ambiciosos objetivos son esenciales si queremos que el nuevo programa sea un instrumento adecuado para contribuir a lograr que en 2010 seamos la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica.

2.7.2 El importe financiero indicativo propuesto se fija en 13 620 millones de euros para los siete años del programa.

3. Observaciones generales

3.1 El intento de dar un enfoque constructivo a la propuesta de la Comisión objeto de examen constituye sin duda un esfuerzo complejo. Presupone un conocimiento general y específico de los objetivos, las medidas y las dificultades inherentes al desarrollo de la política europea en materia de educación. Requiere también capacidad para articular de manera integrada las opciones educativas con los grandes objetivos que la Unión se ha propuesto para el siglo XXI ⁽¹⁾ y, más específicamente, para la década en que nos hallamos ⁽²⁾. Por último, exige que se demuestre capacidad de visión a largo plazo, para garantizar que las decisiones que se tomen hoy en día para el futuro sean las adecuadas.

3.2 El CESE mantiene una postura clara en lo que se refiere a la jerarquía de los grandes objetivos de la Unión en la actualidad, y tiene una opinión formada sobre la manera de articularlos con el aprendizaje permanente. Estas ideas están expuestas en el dictamen exploratorio que ha elaborado recientemente, a instancias de la Presidencia neerlandesa, sobre el tema «Formación y productividad ⁽³⁾». En este contexto, el enfoque que adopta con respecto a esta propuesta de la Comisión está determinado en gran medida por dichas ideas y posturas.

3.3 El enfoque adoptado está determinado también por sus experiencias acerca de los resultados obtenidos hasta ahora en la aplicación de las políticas y programas correspondientes de la Unión en materia de educación y cultura, formación profesional, juventud y deporte.

3.3.1 Estas experiencias, pese a ciertas reservas, arrojan, en conjunto y en términos generales, un resultado positivo, que permite calificar los programas en cuestión como:

- un instrumento de alta calidad y eficacia para la comunicación entre los órganos de la Unión, y, en particular, entre la Comisión y los ciudadanos europeos,

⁽¹⁾ Estos objetivos son, entre otros, realizar la sociedad del conocimiento, garantizar el desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones, y establecer un sistema multilateral de gobernanza mundial.

⁽²⁾ En este caso, los objetivos de Lisboa en cuanto a la economía del conocimiento y el desarrollo sostenible (Gotemburgo) y los objetivos de Barcelona en cuanto a los aspectos cualitativos de los sistemas educativos europeos.

⁽³⁾ Véase el Dictamen CESE 1435/2004.

- un terreno fundamental para desarrollar en la práctica dentro de la Unión la movilidad de las personas, así como de las ideas y las buenas prácticas,

- un ámbito de acción que ofrece, en la actualidad y también en una perspectiva de futuro, un alto valor añadido europeo.

3.3.1.1 Cabe destacar que los programas educativos de la Unión Europea que se han desarrollado hasta la fecha figuran entre las pocas actividades comunitarias centradas directamente en los ciudadanos europeos. El nuevo programa deberá tener como objetivo la promoción, por un lado, de un desarrollo democrático basado en el ideal de la democracia participativa y en una ciudadanía activa y, por el otro, del empleo y de un mercado de trabajo plural. El programa ha de contribuir, además, al desarrollo personal y profesional de los ciudadanos europeos, dándoles ocasiones para ampliar y aprovechar al máximo sus capacidades potenciales. Desde la perspectiva de la Unión y su relación con los ciudadanos, es importante desarrollar un programa integrado que se dirija a los diferentes grupos de edad, a los ciudadanos individuales, al lugar de trabajo, a las pequeñas y medianas empresas y a los interlocutores sociales.

3.4 El CESE acoge favorablemente la creación de un «programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente» propuesta por la Comisión. Por lo tanto, las recomendaciones que formula al respecto no tienen otro fin que mejorar el programa.

3.4.1 En este contexto, el CESE quiere destacar en primer lugar un déficit referente a la naturaleza del aprendizaje permanente.

3.4.1.1 En concreto, el CESE opina que es necesario adoptar un planteamiento homogéneo ⁽⁴⁾ con respecto a las políticas de educación, formación y juventud, ya que considera que el aprendizaje permanente constituye un único proceso, desde la etapa preescolar hasta después de la jubilación ⁽⁵⁾. Al mismo tiempo y en el contexto mencionado, considera que en la actualidad es conveniente superar las restricciones de edad en materia de educación que han impuesto al ciudadano europeo los sistemas europeos de educación y formación. Así pues, el CESE esperaba más de este programa, especialmente en lo relativo a la definición de un marco para el aprendizaje permanente. En opinión del CESE, la dificultad esencial radica en

⁽⁴⁾ Véase a este respecto el DO C 157 de 25.5.1998, punto 3.7.1, en el que se señala lo siguiente: «A juicio del Comité, consolidar las políticas que afectan al espacio educativo europeo (educación, formación y juventud) y concentrar las acciones correspondientes constituyen una condición imprescindible para su desarrollo. Desde su concepción y adopción hasta su aplicación, las políticas en materia de educación, formación y juventud deberán inscribirse en un marco de acción homogéneo e integrado. Esta postura en absoluto pretende evitar la adopción de iniciativas educativas, ni mucho menos preconizar la adopción de un esquema político centralizado, sino hacer hincapié en la necesidad de adoptar una estrategia unificada en materia de educación, de formación y de juventud, así como un programa de acción integrado».

⁽⁵⁾ Sobre este punto, véase la definición del concepto de «aprendizaje permanente» expuesta en la propuesta de la Comisión (apartado 27 del artículo 3).

proporcionar una base material y jurídica a este concepto unitario y transversal de «aprendizaje permanente», más allá de los derechos de acceso a los programas sectoriales. El programa integrado debería ser una palanca explícita en dirección de los Estados miembros de la Unión Europea para que éstos creen las condiciones que permitan al acceso efectivo e incondicional a programas de educación y formación para todas las personas, en todas las edades y en todas las condiciones de la vida. Al mismo tiempo, este principio de Derecho debería poder ser defendido como un derecho fundamental ante el Tribunal Europeo de Justicia.

3.4.1.2 El CESE reconoce que la perspectiva del aprendizaje permanente se evaluará fundamentalmente a nivel nacional, regional y local. También es consciente de que hay obstáculos a nivel europeo que impiden que el programa sea, en la práctica y en sustancia, un programa integrado. Reivindica, no obstante, que los programas específicos incluyan disposiciones que favorezcan la supresión de las restricciones estrictas (en materia de edad o contenido de los estudios) que los sistemas actuales de educación y formación se imponen unos a otros y las que imponen a los estudiantes. Al mismo tiempo, el CESE se muestra a favor de una cooperación activa en un contexto de desarrollo del programa integrado y de los programas relativos a la cultura y a la juventud y, probablemente en la perspectiva de la ratificación de la Constitución Europea, también de los relativos al deporte. Este último aspecto reviste gran importancia dado que las medidas educativas informales que se destinan en particular a la juventud se refieren fundamentalmente a la adquisición de competencias indispensables para que los ciudadanos sean capaces de encontrar empleo y tengan un comportamiento activo en el plano social.

3.4.2 Cabe señalar también un déficit por lo que se refiere a la comunicación horizontal y a la articulación de los programas sectoriales entre sí.

3.4.2.1 En opinión del CESE, los problemas asociados a la consecución de los grandes objetivos de la Unión son muy complejos. Por esta razón, para solucionarlos es necesario suprimir los obstáculos a todas las formas de movilidad que puedan surgir entre los subsistemas educativos, tanto en un mismo país como entre países. Esta supresión de barreras y restricciones es un requisito obligado para que el aprendizaje permanente se convierta en una realidad tangible y eficaz.

3.4.2.2 En la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión se incluye una importante observación, formulada inicialmente en la Comunicación titulada «La nueva generación de programas comunitarios de educación y formación después de 2006»⁽¹⁾, en la que se afirma que «los sistemas de educación

y formación están cada vez más integrados en un contexto de aprendizaje permanente, a fin de responder a los nuevos retos de la sociedad del conocimiento y a los cambios demográficos»⁽²⁾. Desgraciadamente, la propuesta de la Comisión objeto de examen no concreta esta posición. La propuesta de la Comisión se dirige fundamentalmente a las estructuras existentes de los sistemas educativos, y las sinergias que fomenta entre los diferentes niveles educativos son muy escasas. El CESE considera que el nuevo programa será más fácil de aplicar y más innovador si el acceso a los programas específicos incluye a los principales grupos de destinatarios, sin excluir a posibles grupos de interesados basándose en sus cualificaciones o en la edad.

3.4.2.3 Por todo ello se propone aumentar la financiación y ampliar el ámbito de acción del programa «transversal», con el objetivo de intensificar la cooperación y la acción centradas en la creación de las condiciones necesarias para construir un verdadero espacio europeo de aprendizaje permanente, que aporte un sólido valor añadido europeo y contribuya sustancialmente a la consecución de los objetivos de Lisboa y del desarrollo sostenible. Queda claro que esta cooperación y acción exigirán la participación de todos los tipos de subsistemas educativos⁽³⁾, los interlocutores sociales y, en general, la sociedad civil organizada, así como las autoridades públicas, en particular los entes regionales y locales.

3.4.2.4 En este contexto, se propone reforzar en particular el programa Grundtvig, que deberá atender a las necesidades de todas las formas de educación de adultos.

3.4.3 Un tercer e importante déficit se refiere a la relación entre el programa integrado y los objetivos de la estrategia de Lisboa.

3.4.3.1 El CESE considera que el retraso en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa ya es considerable. Considera también que el año 2010 está muy cerca y que, por consiguiente, los que alcanzarán o no alcanzarán los objetivos de Lisboa serán los ciudadanos europeos que en la actualidad son trabajadores en activo. Por último, considera que para fomentar la toma de conciencia sobre la estrategia y los objetivos de Lisboa es necesaria una actuación constante e integrada ante este sector de los ciudadanos europeos, en colaboración con los interlocutores sociales. Esto supone que debe darse prioridad – junto con la promoción global del aprendizaje permanente en todos los niveles – a procurar que los ciudadanos europeos cobren conciencia de la estrategia y los objetivos de Lisboa y unan sus esfuerzos para afrontar con éxito los retos que plantea el desarrollo sostenible y la economía del conocimiento.

⁽²⁾ Punto 1.3 (primer guión) del documento COM(2004) 474 final.

⁽³⁾ Se incluyen entre estos «subsistemas» del sector educativo los distintos grados de la enseñanza (enseñanza primaria, secundaria y superior), sus ramas (educación general, formación profesional), sus protagonistas (encargados de la educación y formación, docentes) y sus formas (formal e informal).

⁽¹⁾ COM(2004) 156 final.

3.4.3.2 A tal fin, el CESE propone que se refuercen los programas de aprendizaje permanente que van dirigidos a los ciudadanos que en la actualidad son trabajadores en activo, y que además se pongan en relación directa con el desarrollo sostenible y la economía del conocimiento. Es decir, que se desarrollen programas de aprendizaje permanente, de mayor o menor alcance en cada caso, basados en las exigencias concretas que imponen los programas más amplios de desarrollo sostenible y en la consecución de los objetivos de Lisboa ⁽¹⁾, y que se decidan, previa consulta, de acuerdo con los interlocutores sociales.

3.4.3.3 Especial interés para el CESE tiene la accesibilidad de las PYME a los procedimientos del programa. Señala que, según su evaluación, «las PYME, (...) se ven obligadas a buscar asesoramiento y apoyo del entorno económico y social en el que operan, puesto que les resulta difícil desarrollar por sí solas acciones educativas integradas» ⁽²⁾. En este contexto, el CESE aboga por abordar con un enfoque propio el problema de las PYME, simplificando los procedimientos correspondientes, de modo que su participación en el programa sea factible y eficaz.

3.4.3.4 Es posible financiar las mencionadas propuestas del CESE dentro de los límites del presupuesto atribuido al programa, ajustando el equilibrio entre las medidas de movilidad y de desarrollo, en beneficio de las segundas, de aquí a 2010. Por otra parte, también es posible asegurar la financiación garantizando la coherencia y complementariedad generales con otras políticas comunitarias pertinentes (artículo 14 de la propuesta). En este contexto, las políticas europeas en materia de empleo e investigación, así como las del Fondo Social Europeo y de los Fondos Estructurales, deben incluir una perspectiva de aprendizaje permanente. Al mismo tiempo, y hasta el año 2010, deberán adquirir la mayor compatibilidad posible con los objetivos del programa de aprendizaje permanente objeto de examen.

3.5 Otro déficit tiene que ver con la confusión que crea la división de competencias entre los niveles europeo, nacional, regional y local, así como entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales o, más en general, la sociedad civil organizada.

3.5.1 El CESE considera una cuestión de máxima importancia el reparto claro y eficaz de funciones y competencias entre todos los interlocutores y participantes en el desarrollo del programa integrado de aprendizaje permanente. En un esfuerzo conjunto de tal magnitud y en la perspectiva de la

Europa del conocimiento es contradictorio hacer distinciones, en las políticas de formación, entre los responsables activos y los beneficiarios pasivos.

3.5.2 El CESE pide que los interlocutores sociales, así como los entes locales y regionales, participen en todo el espectro de acciones que incluye el programa integrado de aprendizaje permanente. Todas las organizaciones sociales y civiles podrían beneficiarse, a petición propia, de una etiqueta europea de participación en el programa integrado a condición de que ellas mismas se comprometan a realizar acciones complementarias a las del programa. Dicha etiqueta podría permitirles participar en una coalición europea de educación popular en la que podrían disponer de su o sus representantes en el Comité consultivo. Gracias a esta participación activa, el sistema contará con la adhesión de la sociedad y con la dinámica necesaria para funcionar con eficacia.

3.5.3 Esta propuesta puede crear las condiciones necesarias para que el programa de aprendizaje permanente responda a las necesidades reales cotidianas de la sociedad y también del mercado. Esto, entre otras cosas, implica aumentar las posibilidades de alcanzar un equilibrio mayor entre las necesidades del mercado, en particular el mercado de trabajo, y de la sociedad.

3.5.3.1 El CESE subraya expresamente que la propuesta de la Comisión no hace ninguna referencia a las prioridades que los interlocutores sociales fijaron en marzo de 2002 en el ámbito de las medidas destinadas a desarrollar las competencias y cualificaciones durante toda la vida.

3.6 Otro problema importante es el de la movilidad, los fondos asignados y su modo de distribución entre los programas sectoriales específicos.

3.6.1 A juicio del CESE, la movilidad representa un factor positivo en la medida en que se combina con los elementos cualitativos de los programas. En consecuencia, el objetivo de triplicar los programas de movilidad debe ir acompañado de características cualitativas. En este contexto, y en la fase que atravesamos hasta 2010, la movilidad de los ciudadanos que en la actualidad son trabajadores en activo presenta dichas características cualitativas y contribuirá en gran medida a la consecución de los objetivos de Lisboa.

3.6.2 En consecuencia, el CESE pide que haya una distribución más equilibrada de los recursos destinados a la movilidad en favor de estos ciudadanos.

⁽¹⁾ Para más detalles, véase el Dictamen CESE 1435/2004, punto 9 (Ejemplo de buenas prácticas).

⁽²⁾ Véase DO C 120 de 20.5.2005.

3.7 El CESE considera que el aspecto comunicativo constituye un problema importante a la hora de que los ciudadanos europeos se formen una opinión favorable acerca del «programa integrado».

3.7.1 A este respecto, señala en particular que el término «programa integrado» no ayuda, aparte de otros desde un punto de vista comunicativo, a que el programa reciba una acogida favorable.

3.7.2 Se propone, por tanto, sustituir la denominación de «programa integrado» por otra que sea más accesible desde un punto de vista comunicativo y más ilustrativa en cuanto al contenido. En opinión del CESE, un nombre adecuado en este sentido sería el de «Atenea», es decir, el nombre de la diosa de la sabiduría y del conocimiento en la Grecia antigua.

4. Observaciones específicas

4.1 En el contexto las observaciones generales formuladas, el objetivo de las observaciones específicas que siguen es precisar con detalle las reservas o discordancias del CESE con respecto a ciertos artículos de la propuesta de la Comisión. Esto significa que el CESE está básicamente de acuerdo con la propuesta en su conjunto y que lo mismo cabe decir de cada uno de los artículos, a no ser que se señale lo contrario.

4.2 Artículos 1 a 8

4.2.1 El CESE considera que deberían modificarse los artículos 1 a 8 de acuerdo con su recomendación de fomentar una participación más activa de los interlocutores sociales, y más en general de la sociedad civil y los entes locales y regionales, en los procedimientos y acciones previstos (punto 3.5.2) y modificar el nombre del programa (punto 3.7.2).

4.2.2 Por lo que se refiere más concretamente a los programas específicos, y siempre en el contexto de sus observaciones generales, el CESE propone sentar las bases institucionales indispensables para apoyar acciones comunes, eventualmente a largo plazo, y orientadas especialmente a ámbitos que cultiven el principio del aprendizaje permanente y la respuesta de los ciudadanos ante los retos de nuestra época.

4.3 Artículos 9 a 14

4.3.1 El CESE juzga incorrecta la formulación del artículo 11, que se refiere a la representación y a la participación de los interlocutores sociales en el Comité consultivo.

4.3.1.1 En primer lugar se plantea un problema esencial en cuanto a la forma de participación de los interlocutores sociales en este Comité. En efecto, concederles el estatuto de observadores, aunque en la práctica puedan manifestar sus opiniones, no es coherente con el principio de democracia participativa consagrado por la Unión en la Constitución que está en proceso de ratificación. Por otra parte, en la coyuntura actual el imperativo esencial consiste en establecer las condiciones previas necesarias para crear una cultura de corresponsabilidad social que será fundamental para la concepción y aplicación de las políticas educativas europeas. Si los interlocutores sociales participan de manera sustancial en el Comité consultivo, con concesión del derecho de voto, se crearán las condiciones previas requeridas para que la sociedad comparta la responsabilidad en este tema y desempeñe un papel de importancia decisiva para concebir y desarrollar políticas educativas que sean eficaces. Por otra parte, además de la responsabilidad de los entes públicos en las decisiones de carácter educativo general, también los interlocutores sociales asumen su correspondiente responsabilidad al respecto. Se trata de la responsabilidad relativa al aprendizaje a lo largo de la vida profesional y que se expresa, o debería expresarse, en el plano institucional por medio de convenios colectivos.

4.3.1.2 Al mismo tiempo, esta fórmula incorrecta de participación de los interlocutores sociales en el Comité consultivo crea un precedente para la adopción de soluciones similares a nivel nacional, regional y local, que no tienen sentido puesto que, en algunos Estados miembros por lo menos, los interlocutores sociales ya asumen una función de primer orden en la configuración de las políticas mencionadas.

4.3.1.3 El CESE considera que debe llevarse a cabo un diálogo específico acerca de la composición del Comité consultivo, con vistas a que sea funcional y eficaz. A grandes rasgos, sin embargo, considera indispensable que estén representados en él, conforme a un equilibrio constructivo, el conjunto de los protagonistas que influyen en el aprendizaje permanente o son influidos por él y que poseen un conocimiento de carácter general o específico sobre este tema. En otras palabras, este Comité deberá establecerse con una estructura que sea reflejo no sólo de los Estados miembros sino también del mundo del trabajo (los interlocutores sociales y, más ampliamente, la sociedad civil) y del conocimiento básico (el medio académico).

4.3.1.4 Por último, el CESE considera que es un error limitar la participación de los interlocutores sociales a las cuestiones que se refieren exclusivamente a la formación profesional. El funcionamiento del Comité deberá inscribirse en el proceso de realización de la Europa del conocimiento. Esto significa que el Comité puede constituir un ejemplo de buenas prácticas para esbozar y definir una política que se base en un conocimiento fiable, referente a los problemas en su conjunto y también al conocimiento específico que forma parte del conjunto. Por tanto, será importante que todas las partes implicadas representadas en el Comité consultivo participen en todos sus procedimientos, de un modo que sea al mismo tiempo funcional y comprometido con el carácter, los medios y las finalidades de las decisiones políticas que se tomen.

4.3.1.5 El CESE solicita que se adopte un enfoque más activo en lo que respecta a las necesidades de aprendizaje específicas para las personas con discapacidad. A este fin, pide que el artículo 12 b) se reformule del modo siguiente:

Artículo 12 b): «... teniendo en cuenta a los alumnos con necesidades especiales, abordando de manera activa las necesidades especiales de las personas con discapacidad y, en particular, ayudando a fomentar su integración en la educación y formación generales;»

4.4 Artículos 15 a 46

4.4.1 En el contexto de las observaciones generales formuladas (punto 3.4.2), el CESE propone que se refuerce el alcance de las acciones del programa transversal y su financiación, reduciendo en proporción los fondos destinados a los programas sectoriales.

4.4.1.1 Esta propuesta responde a una motivación evidente. Reforzar el programa transversal, de acuerdo con su contenido propio, pone en marcha procesos de modernización de los sistemas educativos europeos en su conjunto. Esto significa esencialmente que las inversiones que se realicen al amparo de dicho programa producirán frutos, dependiendo en buena medida de la forma del valor añadido en cada caso, para estos regímenes de enseñanza de Europa. Es decir, en realidad, las inversiones más productivas y las más fructíferas serán las que se efectúen dentro del programa transversal.

4.4.2 El CESE sugiere que el programa transversal de aprendizaje permanente así mejorado se articule en relación directa con los objetivos de Lisboa, el desarrollo sostenible y el tramo de edad de los ciudadanos europeos que, de aquí a 2010, sean trabajadores en activo (punto 3.4.3.2).

4.4.2.1 En concreto, tal articulación implica aplicar un enfoque integrado a toda nuestra estrategia de aprendizaje permanente, basada en los problemas que llevaron a elaborarla, en los objetivos que nos fijamos para superar los problemas y en los recursos de que disponemos para intentar alcanzar los objetivos. Además, esta relación supone:

- conceder ayudas a las investigaciones y aplicaciones piloto emprendidas en la comunidad científica, los interlocutores sociales y, más en general, la sociedad civil organizada, así como por los poderes públicos regionales, en lo que respecta a la manera de lograr los objetivos de Lisboa,
- animar a estos participantes a entablar cooperaciones con este mismo objetivo o con objetivos de desarrollo sostenible,
- que la Unión proponga, basándose en el principio de buenas prácticas, ideas alternativas sobre la manera de vincular a nivel local el aprendizaje permanente con los objetivos de Lisboa.

4.5 El CESE considera que el programa representa una decisión de suma importancia para el futuro de la Unión. Por ello piensa que el planteamiento que rija su aplicación debe estar sujeto a intervenciones correctoras y debe ser controlado al más elevado nivel. En este contexto, el CESE acogería favorablemente la constitución de un Comité interinstitucional encargado de seguir la aplicación del programa, en el marco del método abierto de coordinación. Con el apoyo de la Comisión Europea, la tarea principal de este organismo sería controlar en todo momento el transcurso de la aplicación del programa e informar de ello al Consejo Europeo a intervalos regulares, con el fin de poder adoptar posibles medidas correctivas.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes»

(2005/C 221/23)

El 27 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: «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes».

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 19 de enero de 2005 (ponente: Sr. BARROS VALE).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 10 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 80 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción y observaciones generales

1.1 Definición y consolidación del concepto de regiones con desventajas físicas y estructurales permanentes

1.1.1 Uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea es conseguir un desarrollo armonioso y homogéneo para el conjunto de su territorio, eliminando en particular los factores, tanto socioeconómicos como históricos, físicos o naturales, que obstaculizan la competitividad de algunas zonas y suponen un obstáculo a su desarrollo.

1.1.2 Entre estos obstáculos la accesibilidad es uno de los más significativos, en la medida en que condiciona de manera decisiva las condiciones de vida de determinadas zonas, por ejemplo las islas o las zonas de montaña. La baja densidad de población es otra desventaja adicional al desarrollo de algunas regiones. Hay territorios en los que se registran simultáneamente más de una desventaja, como es el caso de las islas con características de zona de montaña, que, por esta razón, sufren dificultades aún mayores.

1.1.3 En el marco de los trabajos realizados sobre la cohesión económica y social, la Comisión Europea reconoció la existencia de *desventajas* estructurales permanentes (barreras geográficas o naturales y demográficas específicas) en algunas regiones de la UE (zonas de montaña, zonas de baja densidad de población y territorios insulares) que dificultan la actividad económica y constituyen una verdadera desventaja para el desarrollo de las regiones en cuestión.

1.1.4 No obstante, en opinión del CESE, la política regional europea no ha constituido, en su conjunto, una respuesta verdaderamente adecuada, al no haber tenido debidamente en cuenta los fuertes condicionamientos que pesan sobre estas regiones.

1.1.5 En efecto, pesar de la existencia de un conjunto de medidas comunitarias orientadas hacia algunas estas regiones, con carácter efectivo o potencial, no existe una política europea

estructurada en relación con todos los territorios afectados por este tipo de desventajas, constituida por medidas exclusivas en función de sus especificidades.

1.1.6 El CESE estima que esta situación es en gran parte el resultado de la falta, a escala jurídica y formal, de un verdadero concepto comunitario de «regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes».

1.1.7 En el actual contexto europeo de una Europa ampliada a 25 Estados miembros, el CESE considera de la máxima importancia el reconocimiento jurídico y formal de dicho concepto como soporte para la definición de un marco de intervención específico.

1.1.8 En opinión del CESE, estos territorios deberían ser objeto de una atención especial, en particular mediante la creación de un marco específico que incluyera medidas de carácter permanente, únicas que permitirían minimizar las desventajas y las dificultades naturales y estructurales permanentes. Sólo así será posible evitar el peligro de un mayor aislamiento y una mayor marginación de estas regiones, y contribuir a su integración en condiciones equitativas en la Comunidad de la que forman parte.

1.1.9 Ya en su Dictamen sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea (1)» el CESE consideraba indispensable establecer una visión común mediante el reconocimiento de la especificidad estos territorios en los Tratados, tal como se hace en los citados artículos 158 y 299 del Tratado de Ámsterdam. Este reconocimiento, que se justifica por las desventajas y desafíos que afectan a estos territorios, podría formularse atribuyéndoles un derecho a la solidaridad, así como un derecho a la diferencia y la experimentación.

1.1.10 El CESE siempre ha considerado que dichos territorios requieren un reconocimiento que les permita consolidar los principios fundamentales que hagan posible que se asuman plenamente como territorios de autenticidad y diversificación.

(1) DO C 61 de 14.3.2003, p. 187.

1.1.11 De este modo, el CESE se congratula de que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, aprobado el 18 de junio de 2004 en la Conferencia Intergubernamental de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, pendiente todavía de ratificación, haya incluido en un artículo –que aparentemente reformula el artículo 158 del Tratado de Ámsterdam– una referencia explícita a las regiones afectadas por desventajas estructurales permanentes, como la insularidad, la montaña y la baja densidad de población.

1.1.12 En efecto, la Sección dedicada a la cohesión económica, social y territorial, en su artículo III-220, añade a los párrafos del ya citado artículo 158 del Tratado de Ámsterdam el siguiente párrafo: «Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanente como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.»

1.1.13 El CESE considera que la referencia explícita que se hace en el Tratado Constitucional a las regiones que sufren este tipo de desventaja constituye sin duda un importante avance político, en el sentido de permitir llevar a cabo futuras acciones, tanto a escala nacional como comunitaria, más adecuadas a la realidad de las mismas, con vistas a la reducción sostenible de las desventajas estructurales permanentes o, por lo menos, la reducción de su impacto.

1.1.14 El CESE se congratula de que la Unión Europea continúe empeñada en fomentar la cohesión económica y social y considera que el reconocimiento de las especificidades de estos territorios en el Tratado constituye sin duda una gran oportunidad para el futuro de estas regiones. Sin embargo, es también de la opinión de que la institución de una verdadera base jurídica de referencia para reconocimiento de las regiones en cuestión requiere necesariamente una clarificación conceptual, en particular de qué se entiende por desventajas naturales o demográficas permanentes, por regiones con escasa densidad de población y por zonas de montaña.

1.1.15 Es importante ahora que, mediante la legislación comunitaria, se defina objetivamente cuáles son los territorios de aplicación, en el sentido de garantizar la aplicación de futuras intervenciones específicas de carácter permanente en favor de estas regiones.

1.1.16 La consagración de un concepto de este tipo daría sin duda más fuerza a una acción de la política comunitaria modulada en función de las especificidades de estas regiones, en el sentido de compensarlas de las desventajas estructurales que sufren.

1.2 La problemática de las regiones insulares de la Unión Europea

1.2.1 La insularidad destaca como una característica geocultural y una desventaja permanente que acentúa las dificultades de estas regiones en cuanto a su competitividad.

1.2.2 A escala institucional, hay referencias claras a los territorios insulares en el artículo 154 del Tratado de Maastricht, el artículo 158 del Tratado de Ámsterdam y la declaración anexa nº 30 del Tratado de Ámsterdam, donde se reconoce que las desventajas estructurales, unidas a la insularidad, perjudican gravemente el desarrollo económico y social de los citados territorios y, por consiguiente, se recomienda que a escala de la legislación comunitaria se tomen, siempre que estén justificadas, medidas en favor de estas regiones, a fin de integrarlas mejor en el mercado interior, en condiciones equitativas.

1.2.3 El informe sobre el análisis de las regiones insulares ⁽¹⁾, de marzo de 2003, menciona sin embargo que estas referencias institucionales, por importantes que sean, tienen por el momento pocas repercusiones en términos de acciones específicas.

1.2.4 Un estudio relativo a las 286 regiones insulares ⁽²⁾ presenta los siguientes resultados:

- estas regiones cuentan con cerca de 10 millones de habitantes y cubren una superficie de 100 000 km² (lo que corresponde al 3 % de la población de la Unión Europea y al 3,2 % de su superficie);
- su PIB total estimado asciende a 18 000 millones de euros (2,2 % del PIB de la Unión) y el PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) alcanza los 16 300 euros (72 % de la media de la UE), con fuertes disparidades entre las propias regiones insulares;
- con algunas excepciones, la situación económica y social de las islas aparece como menos buena con relación a la media del país de pertenencia. Así pues, las regiones insulares disponen de un PIB per cápita generalmente inferior a la media nacional, sin ser necesariamente el más bajo de ésta (es además ampliamente superior al del grupo de las diez regiones más pobres de la Unión Europea);

⁽¹⁾ Informe final (2000.CE.16.0.AT.118) sobre el Análisis de las regiones insulares y las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea datado marzo de 2003.

⁽²⁾ Los cinco criterios utilizados por EUROSTAT para definir lo que es una isla son los siguientes: la superficie de la misma debe ser como mínimo de 1 km², la distancia mínima entre la isla y el continente debe ser de 1 kilómetro, la población residente permanentemente debe ser de al menos 50 habitantes, no debe existir vínculo permanente entre el continente y la isla, y no debe encontrarse en la isla en cuestión una capital de la UE.

- su economía es muy vulnerable, en la medida en que sigue centrada en un número limitado de actividades, con una superespecialización en actividades como la agricultura, la pesca y el turismo. La falta de materias primas supone un obstáculo para el desarrollo del sector secundario (las regiones insulares tienen una tasa de empleo en el sector secundario inferior a la media de la UE). Se han puesto en práctica algunas estrategias destinadas a ampliar la base económica y a reducir el carácter estacional de su actividad;
- cuentan con un elevado porcentaje de pequeñas empresas. El tamaño reducido del mercado interior, el nivel aún poco elevado de las calificaciones y la ausencia de tradición en cuanto a creación de empresas constituyen factores de gran vulnerabilidad para las empresas de estos territorios;
- su población se distribuye de manera muy desigual entre las tres zonas geográficas: un 95 % de la población se concentra en las islas mediterráneas, y un 5 % en las islas atlánticas y septentrionales. Este desequilibrio se acentúa aún más en términos de distribución por isla (un grupo de 5 islas concentra cerca del 85 % de la población total);
- el tamaño de la población residente constituye la desventaja más determinante. Este criterio permite poner de relieve un valor límite máximo de 4 000 a 5 000 habitantes, a partir del cual se registra un índice de crecimiento demográfico generalmente positivo, el nivel de equipamiento en infraestructuras es elevado y la población es más joven. Por debajo de este límite máximo, las islas están expuestas en particular a la emigración y al envejecimiento de la población, así como a carencias evidentes en equipamiento;
- en paralelo a la dimensión de la población residente, las condiciones geomorfológicas y naturales son la causa de una triple desventaja: insularidad, carácter montañoso y configuración en archipiélago. En efecto, estos territorios, cuyo relieve es esencialmente montañoso, deben también hacer frente a condiciones desfavorables derivadas de la estructura en grupos de islas;
- los territorios insulares tienen no obstante distintos activos que deben explotarse más y mejor, en particular, los relativos a las actividades de ocio (turismo, deporte, segunda residencia, etc.), sin olvidar el papel importante que tienen en relación con las autopistas marítimas.

1.2.5 La definición que da Eurostat de una «isla» excluye toda isla que albergue una capital de la UE. Antes de la ampliación quedaban excluidas, en efecto, Gran Bretaña e Irlanda,

pero ahora también se excluyen las dos islas relativamente pequeñas de Chipre y Malta. El CESE sugiere que se reevalúe la definición para incluir eventualmente esos dos nuevos Estados miembros. Esto ya ha sido reconocido por la Comisión Europea en su propuesta sobre los nuevos Fondos Estructurales y de Cohesión ⁽¹⁾, así como en el contexto de la nueva Constitución Europea ⁽²⁾ que incluía una declaración a este respecto.

1.3 La problemática de las regiones de montaña

1.3.1 Las regiones de montaña representan cerca de un 40 % del territorio de la UE y están habitadas por cerca de 66,8 millones de personas (o sea, 17,8 % de la población total de la UE).

1.3.2 Habida cuenta de las especificidades geofísicas, culturales y económicas (las montañas delimitan a menudo las fronteras de un Estado), numerosas actividades no encuentran marco adecuado a su desarrollo, condicionando así el modo de vida de sus habitantes.

1.3.3 En un estudio reciente sobre las regiones de montaña ⁽³⁾ se señala, además de las distintas desventajas naturales, económicas y sociales, la existencia de una disparidad acentuada entre las diferentes zonas.

1.3.4 El mismo estudio concluye que las políticas nacionales relativas a las zonas de montaña varían de unas a otras: en algunos países, revisten principalmente un carácter sectorial, destinando esencialmente a la agricultura y al desarrollo rural, mientras que en otros contemplan un desarrollo multisectorial, en particular en zonas que disponen de infraestructuras públicas, apostando por el medio ambiente y el turismo.

1.3.5 El estudio sobre las zonas de montaña pone también de manifiesto que el medio ambiente, el paisaje y los valores culturales, que constituyen un verdadero patrimonio, están en la actualidad mejor protegidos desde el punto de vista de las legislaciones nacional y comunitaria, pero destaca la necesidad de una mejor coordinación con las estrategias de desarrollo.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 final, art. 52, punto 1 b) i).

⁽²⁾ Anexo XIX

⁽³⁾ «Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries», Comisión Europea, enero 2004.

1.3.6 En el contexto del proceso de globalización, el estudio pone en guardia contra la existencia de tres riesgos: la tendencia a hacer de las zonas de montaña «un museo abierto» (de reservas naturales/culturales y zonas recreativas), la tendencia a promover el crecimiento económico sin aplicar el principio de sostenibilidad y la tendencia al abandono.

1.4 Problemática de las zonas con la baja densidad de población

1.4.1 El principal problema de las zonas con baja densidad de población suele ser el transporte, tanto en lo que se refiere a la duración como al coste. En muchos casos el problema es la verdadera falta de instalaciones para el transporte. Las economías de escala escasean en estas zonas, lo que no sólo supone un problema para la producción privada, sino también para los servicios sociales y demás servicios públicos. Como los servicios públicos de estas regiones requieren una proporción mayor del gasto público de la que les correspondería por su población, esta situación pone a prueba la solidaridad nacional en la sociedad.

1.4.2 Otra característica problemática de estas zonas es el clima. La baja densidad de población y un clima frío van a menudo de la mano. Aparte del coste del transporte de larga distancia, tenemos, entre otras cosas, el alto coste de la calefacción.

1.5 Aspectos relativos a los transportes y sus costes, sea en el marco de un análisis por habitante, sea en términos absolutos

1.5.1 En su Resolución de 12 de febrero de 2003 relativa al Libro Blanco sobre la política de transportes, el Parlamento Europeo recuerda la obligación de que la política de transportes contribuya a la cohesión económica y social y asuma el carácter específico de las regiones periféricas, insulares, de montaña y de baja densidad de población, destacando al mismo tiempo la importancia de responder a las necesidades concretas de estas zonas. Habida cuenta de su situación geográfica, los transportes revisten una importancia estratégica para estas regiones.

1.5.2 Además el hecho de que algunas de estas regiones estén constituidas por archipiélagos acentúa su dependencia de estos tipos de servicios, por lo que el mantenimiento de relaciones políticas, económicas y sociales con el continente está vinculado a los servicios de transporte aéreo y marítimo.

1.5.3 Los costes adicionales de transporte, resultantes tanto del alejamiento de estas regiones como de la necesidad de garantizar la regularidad del servicio, dificultan aún más su

desarrollo económico. En efecto, las desventajas económicas se reflejan en unos elevados costes de transporte de personas y mercancías desde estas regiones y con destino a ellas (en las islas, el coste del transporte de mercancías para el acceso a los mercados exteriores es más elevado debido a su dependencia del transporte marítimo o aéreo, más costoso que el transporte por carretera o ferroviario, a distancias iguales), los elevados costes de distribución (debido a la necesidad de mantener existencias importantes para prevenir los riesgos de escasez debidos a las condiciones climáticas y otras, y para responder a la demanda estacional) y unos costes de producción superiores (agravados por las pequeñas dimensiones del mercado local y en algunos casos por el elevado coste del terreno y la reducida capacidad de inversión local).

1.5.4 A pesar del peso económico y demográfico relativamente bajo de estas regiones, en comparación con el conjunto de la Unión Europea, algunas de ellas, en particular, las más periféricas y las ultraperiféricas, pueden constituir una plataforma europea para el desarrollo de relaciones comerciales con sus vecinos respectivos.

1.5.5 Por consiguiente, se ha argumentado que la política común de transportes, en particular a través de una mejor integración de los aeropuertos y los puertos de estas regiones con las redes transeuropeas, es esencial para responder a sus necesidades específicas, en la perspectiva de su desarrollo económico y social.

1.5.6 En su informe sobre las regiones estructuralmente desfavorecidas, la Comisión de Transportes y Turismo destaca el papel que, para eliminar las desventajas de accesibilidad y promover la competitividad, pueden desempeñar las grandes redes transeuropeas en los sectores del transporte y la energía, en el sentido de garantizar una mejor conexión de dichas regiones con el resto UE y reducir la fragmentación interna de los mercados regionales.

1.6 Asuntos relacionados con las telecomunicaciones

1.6.1 Las grandes distancias –sea hasta los principales mercados europeos, sea dentro de las regiones– comprometen seriamente la competitividad de éstas y sus posibilidades de desarrollo.

1.6.2 El desarrollo de la sociedad de la información, de las redes de telecomunicaciones, de los servicios multimedia y de la innovación tecnológica constituye por lo tanto una auténtica oportunidad para estas regiones.

1.6.3 En la medida en que reducen las barreras de espacio y tiempo, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se consideran un medio de reducir los efectos de la insularidad y de ayudar a prestar a las islas distintos servicios (en particular, en los ámbitos de la educación y la salud, en este último caso a través del desarrollo de la telemedicina) y constituyen una condición importante del desarrollo en estas regiones.

1.6.4 Consciente de que estos asuntos son aspectos inevitables en el desarrollo de las economías locales, la Unión Europea esa apoyando los esfuerzos de las regiones y los agentes económicos, tanto públicos como privados, con el fin de modernizar las infraestructuras de telecomunicaciones, desarrollar los servicios necesarios para la realización de la sociedad de la información e insertarlos mejor en el contexto regional.

1.6.5 Los estudios revelan no obstante que las disparidades siguen siendo muy importantes en relación con las regiones europeas continentales, a pesar de una mejora considerable de las infraestructuras de telecomunicaciones, tanto en calidad como en número de líneas conectadas, tanto en materia de conexiones regionales y nacionales como de comunicaciones internacionales, y a pesar también del desarrollo de los servicios telemáticos, que ha permitido una mejor información de los usuarios de los servicios públicos y privados.

1.6.6 En resumen, a pesar de haber alcanzado progresos significativos, no se han solucionado aún todos los problemas, y se espera que los progresos de la tecnología permitirán que se registren cambios positivos en los próximos años, con el fin de reducir el sentimiento de aislamiento psicológico de los habitantes de estas regiones.

1.7 *Infraestructuras y acceso a los servicios públicos, en particular puertos, aeropuertos, ferrocarriles, carreteras, servicios de salud, educación y formación y política del conocimiento*

1.7.1 Las regiones en situación de desventajas naturales y estructurales permanentes se enfrentan, en general, a grandes dificultades para la fijación de su población.

1.7.2 En estos territorios, la ausencia de masa crítica es causa, en general, de la insuficiencia de servicios públicos, tanto en el plano cualitativo como en el cuantitativo. Los costes adicionales de los servicios básicos, como los transportes, condicionan el desarrollo económico de estas regiones. Por esta razón, el CESE considera que los servicios públicos, por su impacto social, son también determinantes para la dinámica territorial de estas regiones.

1.7.2.1. Dado que la prestación de servicios públicos es responsabilidad de los Estados miembros, las políticas para los

mismos son, por lo general, una cuestión de índole nacional. Por lo tanto, el CESE insta a los Estados miembros a crear sistemas de servicios sociales que se caractericen por su solidaridad sociogeográfica.

1.7.3 Si bien es cierto que las tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido aportar algunas soluciones, los progresos registrados en este ámbito son aún muy lentos en la mayoría de estas regiones.

1.7.4 Al igual que el Parlamento Europeo, el CESE considera que la revisión de la política comunitaria de la competencia debe permitir reforzar el impacto de las ayudas regionales en las regiones con desventajas geográficas permanentes y de garantizar el mantenimiento de unos servicios públicos de calidad.

1.8 *Dificultades y potencialidades relativas al medio ambiente: la diversidad de los ecosistemas*

1.8.1 En muchas de estas regiones, el medio ambiente es muy frágil, y el desarrollo del turismo, en particular en algunas islas mediterráneas, tiene como efecto un aumento de la presión medioambiental. No obstante, dichas regiones disponen de un gran potencial, por la propia diversidad de los ecosistemas, que puede y debe equilibrarse y aprovecharse de modo sostenible.

1.8.2 Por lo que se refiere a la energía, las regiones insulares, en particular las ultraperiféricas, se caracterizan por una gran dependencia del suministro de petróleo (debido a su localización, lejos de las grandes redes de energía, y al coste más elevado de la producción de electricidad resultante de la dimensión media y a menudo muy reducida de las redes eléctricas y de alimentación), por lo que es preciso buscar alternativas de energías renovables, de las que, por lo general, estas regiones están particularmente favorecidas.

1.9 *La problemática de la actividad económica; concentración de actividades sectoriales y falta de alternativas, la situación del empleo*

1.9.1 Uno de los grandes problemas registrados en estas regiones es sin duda la escasa capacidad de creación y consolidación de empresas, la escasez de capitales y, en gran parte, la persistencia de un clima económico y social poco propicio al desarrollo de los negocios.

1.9.2 Algunos estudios recomiendan diversificar las economías de estas regiones, en particular las que dependen exclusivamente del turismo, y promover nuevas fuentes integradas de desarrollo endógeno.

1.9.3 En algunos estudios, se afirma que es indispensable crear un programa de formación con el fin de apoyar la innovación y la creación de empresas, para dar una base al desarrollo de nuevos sectores o para permitir un despegue de las actividades turísticas y así promover el empleo.

1.9.4 La estructura del empleo revela, en general, un peso importante del sector agrario. El empleo en el sector de los servicios es también importante, resultado sobre todo de la importancia del empleo en el sector público.

1.10 Oportunidades para el turismo y las actividades recreativas

1.10.1 El turismo tiene, indiscutiblemente una gran importancia como elemento impulsor de la actividad económica y, por consiguiente, de lucha contra el atraso de desarrollo de la regiones con obstáculos estructurales permanentes. Este sector representa, en ocasiones, la primera actividad en términos de riqueza generada por estas regiones.

1.10.2 El esfuerzo de aproximación de estos territorios a las regiones más desarrolladas de la UE, requiere, en opinión del CESE, una valorización del papel del turismo, basado en una real profesionalización, y del potencial de desarrollo económico que éste representa.

1.10.3 El CESE sigue defendiendo que el turismo no debería constituir por sí solo la base de la economía de estos territorios, que deberá diversificarse y tener múltiples facetas.

1.10.4 Ya en su dictamen sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea»⁽¹⁾, el CESE defendía que, dentro de los límites que imponen los principios del desarrollo sostenible, la oferta turística de montaña debería diversificarse, a fin de conseguir un mejor escalonamiento en el tiempo (más equilibrio del flujo turístico entre las diferentes estaciones) y en el espacio (mejor reparto de los flujos turísticos en el territorio).

1.10.5 El CESE sigue defendiendo que la vocación de los territorios para la acogida de visitantes relacionados con las actividades de esparcimiento, sea turismo o simples actividades recreativas, es también el resultado de las cualidades intrínsecas de los territorios, si bien considera que esta funcionalidad debe ser objeto de preservación y acompañamiento, a efectos de adaptación a las exigencias de la demanda.

1.10.6 Los estudios realizados sobre turismo y actividades recreativas muestran que estas actividades constituyen valores clave para estas regiones, pero llaman también la atención sobre la desventaja que representa una superespecialización en estos sectores de la actividad económica.

1.11 Capacidad de atraer inversiones y de administrar las oportunidades en términos de fijación de las poblaciones y desarrollo del potencial endógeno

1.11.1 Al tratarse de regiones con desventajas objetivas y permanentes que generan costes adicionales constantes, el CESE estima de gran importancia la puesta en práctica de políticas activas, por ejemplo en la vertiente fiscal, que promuevan el desarrollo de la economía local con vistas a la fijación de las poblaciones en estos territorios.

1.11.2 Teniendo en cuenta las características y los condicionamientos específicos de estas regiones, y dada la importancia de adoptar en cada caso la estrategia más adecuada a los objetivos de desarrollo de dichos territorios, el CESE considera que la ayuda al desarrollo de actividades en el ámbito del turismo sostenible y de calidad, así como de actividades productivas locales, dando preferencia, por ejemplo, al desarrollo de servicios de proximidad a las empresas y estimulando la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas, constituyen aspectos particularmente importantes de ayuda al desarrollo de una economía local, lo que contribuiría a la creación o la preservación de empleo.

1.11.3 También opina el CESE que una más estrecha cooperación e implicación entre los entes locales y los interlocutores sociales de dichas regiones –por ejemplo mediante acciones integradas– podría crear condiciones y masa crítica en el sentido de contribuir a una mayor valorización del potencial de desarrollo de estas regiones, con vistas a su aproximación a las zonas más desarrolladas de la UE. Dichas regiones, debido al impacto turístico, son vectores de difusión de los valores de la UE.

1.11.4 El CESE opina que el acceso a una educación de alto nivel de calidad y a la formación profesional es la clave del desarrollo de las regiones en cuestión.

1.12 Alejamiento de los principales mercados y de los grandes centros de decisión y ausencia de masa crítica para la sostenibilidad económica de numerosas actividades

1.12.1 La lejanía de estas regiones, así como su dispersión interior, constituye un obstáculo evidente a su desarrollo, tanto más cuanto que sus reducidas dimensiones plantean dificultades en términos de rentabilidad de inversiones importantes y de realización de economías de escala, así como la sostenibilidad económica de múltiples actividades.

⁽¹⁾ DO C 61, de 14.3.2003, p. 187.

1.13 *Realidad de los movimientos económicos y sociales representativos de las regiones en cuestión*

1.13.1 El CESE considera que sólo mediante medidas económicas y sociales activas y representativas se puede llevar a buen fin políticas públicas adecuadamente ajustadas a las necesidades específicas de cada región. Ahora bien, la falta de masa crítica (personas, infraestructuras, servicios, etc.) en buen número de estas regiones y de niveles de organización eficaces de los interlocutores económico-sociales son factores que limitan el desarrollo y la competitividad.

1.14 *Políticas comunitarias y nacionales destinadas a minimizar los problemas estructurales permanentes*

1.14.1 Los Fondos Estructurales han cubierto hasta ahora una parte significativa de la población de los territorios insulares (en el caso de las islas, más del 95 %), en virtud de su elegibilidad a los objetivos 1 y 2.

1.14.2 Con ayuda de las políticas comunitarias y nacionales, se han aplicado varios programas destinados a garantizar un desarrollo sostenible de estos territorios basado en la explotación de sus ventajas específicas. Se puede distinguir a este respecto el apoyo al desarrollo de la artesanía local, proyectos turísticos, nuevas infraestructuras de transporte, formación y medio ambiente.

1.14.3 En efecto, una parte sustancial de las financiaciones comunitarias se ha consagrado a la modernización y al refuerzo de los sectores productivos, con el fin de contribuir a la creación o la conservación de empleos. Entre las distintas acciones iniciadas, destacan, además de las ayudas directas tradicionales a la inversión, algunos dispositivos de ingeniería financiera (sistemas de garantía, refuerzo de los fondos propios, tipos de interés bonificados, etc.) que han tenido un efecto de palanca para movilizar los recursos en el mercado de capitales. Las ayudas públicas han tenido también una incidencia sobre elementos periféricos a la actividad de las empresas, en particular en el desarrollo de las zonas de actividad, en términos de puesta a disposición de servicios comunes, de desarrollo de proyectos de investigación aplicada y de transferencias de tecnología, así como de utilización de nuevas tecnologías de la comunicación.

1.14.4 En el ámbito agrícola, se han llevado a cabo algunas acciones específicas con el fin de reforzar los cultivos tradicionales locales y estimular la diversificación así como la investigación aplicada y la experimentación.

1.14.5 En materia de pesca y acuicultura, algunas regiones han podido beneficiarse de financiaciones para proyectos relativos a la construcción y modernización de las embarcaciones,

la acuicultura, la adaptación de los puertos pesqueros, así como la transformación y la comercialización.

1.14.6 Con el fin de desarrollar la capacidad de recepción y responder a las necesidades específicas de determinados sectores, se han realizado también diversas inversiones en el ámbito de la formación (construcción de equipamientos, cursos de formación).

1.14.7 También se han llevado cabo acciones en el ámbito de la protección del medio ambiente, con el fin de reducir la contaminación, en particular en materia de gestión y tratamiento de residuos y efluentes líquidos de origen industrial y doméstico.

1.14.8 Las medidas comunitarias de desarrollo rural especialmente destinadas a ayudar a las regiones de montaña tuvieron por objeto garantizar la utilización continua de las tierras agrícolas en las zonas menos productivas y aportar una mayor ayuda a la inversión en estas zonas. Gracias a estas medidas ha sido posible estimular las medidas agroambientales, los métodos de producción agrícola compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y de conservación del medio rural.

1.15 *Resumen de la evolución de las regiones en cuestión con el paso del tiempo y en función de las políticas públicas aplicadas*

1.15.1 Las políticas comunitarias han desempeñado, en particular a través de los Fondos Estructurales, un papel muy importante en los resultados globales de estas regiones, concretamente en el sentido de una convergencia con el resto de la Unión Europea. Los efectos de estas políticas han sido muy importantes, incluso determinantes, en numerosos ámbitos, como el de las infraestructuras de transporte, uno de los problemas cruciales de las regiones ultraperiféricas, así como en los de la pesca y la agricultura, dos sectores productivos esenciales.

1.15.2 La creación o el desarrollo de infraestructuras que permiten reducir el aislamiento frente al exterior ha constituido uno de los aspectos más visibles de las acciones cofinanciadas por la Unión Europea en estas regiones. La accesibilidad de estas regiones ha mejorado claramente, con lo que no sólo se benefició la población local, sino que también se potenció la actividad turística. A escala interior, las regiones se han beneficiado de algunas adaptaciones importantes y, en algunos casos, de acciones de desarrollo de los transportes colectivos. En varios ámbitos, las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas se han reforzado para hacer frente a la evolución de las necesidades.

1.15.3 Además de la mejora de las conexiones aéreas y marítimas, las acciones emprendidas en el ámbito de las tecnologías avanzadas de comunicaciones (teleconferencia, telediagnóstico, telemática, cableado de redes) han contribuido también a reducir las desventajas inherentes a la insularidad o el alejamiento.

1.15.4 En cuanto a los sectores productivos, los esfuerzos realizados han contribuido a mejorar la productividad de las empresas y a adaptar la oferta a las oportunidades de los mercados locales y a la exportación.

1.16 *El esfuerzo de solidaridad en las políticas estructurales*

1.16.1 En el marco de la reforma de los Fondos Estructurales 2006-2013, la situación específica de las regiones con desventajas permanentes y sus dificultades de esta índole deben tenerse en cuenta de manera complementaria a sus características socioeconómicas.

1.16.2 El CESE observa con gran satisfacción la alusión que se hace en el Tercer informe sobre la cohesión económica y social, aprobado por la Comisión Europea el 18 de febrero de 2004, a los problemas específicos de estas regiones y a la necesidad de adoptar medidas específicas adecuadas a su situación concreta.

1.16.3 En la asignación de recursos en el ámbito de la prioridad II (Competitividad regional y empleo) y también de la prioridad III (Cooperación territorial europea), previstas en la nueva arquitectura de la política de cohesión de la UE para el período de programación 2007-2013, el CESE considera que se han tenido en cuenta criterios que evalúan los obstáculos estructurales permanentes, como la situación periférica, el aislamiento, la baja accesibilidad y la baja densidad de población, que, como es sabido, son obstáculos importantes al desarrollo económico y social de las regiones afectadas.

1.16.4 El CESE apoya asimismo la intención de la Comisión Europea de tomar debidamente en cuenta, en el nuevo enfoque preconizado por los Fondos Estructurales y en el marco del próximo período de programación financiera, la perspectiva territorial como un elemento complementario a la perspectiva económica y social. En efecto, la Comisión Europea propone que la ayuda comunitaria en favor de la prioridad II tenga en cuenta criterios territoriales que reflejen las desventajas relativas de las regiones con obstáculos geográficos (islas, zonas de montaña y regiones de baja densidad de población).

1.16.5 El CESE ha manifestado su acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea en el sentido de que los Estados miem-

bro tengan en cuenta la especificidad de estas regiones en la afectación de recursos en el marco de los programas regionales, y de que los territorios con obstáculos geográficos permanentes se beneficien de una mejora en la participación máxima comunitaria.

1.16.6 El CESE considera que se deberá prestar una especial atención a las situaciones en que dichos condicionamientos se acumulen (por ejemplo, islas con zonas de montaña y con baja densidad de población).

1.16.7 El CESE opina también que es deseable que las necesidades específicas de estos territorios se tengan en cuenta no sólo en el marco política de cohesión sino también en el de todas las políticas comunitarias.

1.16.8 El CESE entiende que, paralelamente a la necesidad de la política de cohesión de hacer frente a los problemas de competitividad de las regiones que sufren de desventajas estructurales permanentes que condicionan su desarrollo, otras políticas comunitarias, por ejemplo la política de competencia, debían tener en cuenta sus implicaciones, directas e indirectas, positivas y negativas, sobre estas regiones, el sentido de integrarlas plenamente en la Comunidad a la cual pertenecen.

1.17 *Las regiones del objetivo 1: un esfuerzo mantenido y adaptado*

1.17.1 El desarrollo económico y social de las zonas más desfavorecidas de la Unión no es sólo socialmente justo sino que es también importante para su estabilidad política y su desarrollo armonioso. Es legítimo que se dé prioridad a las regiones cuyos niveles de desarrollo están entre los más bajos de la Comunidad y cuyos problemas sociales son más agudos.

1.17.2 En el ámbito de la financiación de los Fondos Estructurales destinados al objetivo 1 después de 2006, las dificultades vinculadas a las desventajas permanentes deberán ser tenidas en cuenta, proporcionalmente a sus intensidades respectivas, como factores preponderantes en los criterios de distribución. Las asignaciones presupuestarias deberán también tener en cuenta factores agravantes, como por ejemplo, el efecto de archipiélago, la desertización o los problemas de accesibilidad vinculados al relieve.

1.17.3 No es de gran importancia que un instrumento de este tipo tome la forma jurídica de un programa específico o la de una gama de disposiciones específicas en el marco reglamentario de un objetivo 2 renovado, siempre y cuando responda a una serie de criterios o de finalidades, a saber:

1.17.3.1 La existencia de desventajas geográficas o demográficas duraderas o permanentes debe constituir, explícitamente, un criterio de elegibilidad;

1.17.3.2 Su ámbito de intervención debe orientarse hacia los ámbitos que dependan indudablemente de las desventajas geográficas o demográficas duraderas, en particular mediante:

- la financiación de la compra o de la renovación de infraestructuras de transporte fijas o móviles;
- la financiación de capital de riesgo para desarrollar nuevas conexiones marítimas o aéreas, intracomunitarias o con terceros países;
- la financiación de infraestructuras públicas cuyo aumento se justifique por la situación de las islas, o por el aislamiento debido al relieve, o a la baja densidad de población;
- la asunción de algunos costes adicionales derivados de la aplicación de la legislación comunitaria en estos territorios (por ejemplo, aplicación de las normas relativas al medio ambiente, gestión de residuos, gestión del agua, etc.);
- ayudas a las empresas insulares (especialmente a las de pequeñas dimensiones) que permitan a éstas realizar acciones de promoción y prospección de mercado, en la medida en que contribuyan a emanciparlas de la estrechez de su mercado de proximidad, etc.;

1.17.3.3 La distribución de este instrumento debe descansar, según el principio de proporcionalidad, en la intensidad de la desventaja en cada caso, medida ésta en términos de grado de accesibilidad, situación demográfica y, eventualmente, productividad. El cúmulo de obstáculos que afecta a numerosas regiones insulares (como el fraccionamiento insular, una situación demográfica difícil o el carácter montañoso de una parte de su territorio) debe poder tenerse en cuenta en estos criterios de distribución.

1.17.4 Para que la creación de un instrumento de este tipo no se limite al papel de un simple símbolo, es también necesario que los medios que se le concedan sean adecuados. Deben escalonarse entre un importe de ayuda que corresponda en su nivel mínimo al actualmente concedido a las regiones objetivo 2, y en su nivel máximo a un importe próximo a la ayuda actualmente concedida a las regiones objetivo 1.

1.18 *La revisión del régimen de ayudas estatales* ⁽¹⁾

1.18.1 La importancia de los regímenes de ayudas que se aplican en los Estados es comparativamente mucho mayor que la de los Fondos estructurales. Es pues de la mayor importancia para estas regiones que los distintos regímenes de ayudas controlados por la Comunidad tengan en cuenta los costes adicionales y las desventajas vinculados a su especificidad.

1.18.2 La argumentación de los representantes de dichas regiones en favor de un marco más flexible se basa en el hecho de que las ayudas encaminadas a compensar los costes adicionales vinculados a su situación no constituyen un factor de distorsión para el mercado, sino que son, en cambio, un elemento de reequilibrio.

1.18.3 La legislación comunitaria en materia de ayudas, y en particular la relativa a las ayudas estatales de finalidad regional y las ayudas agrícolas, debe pues reorganizarse completamente. Es necesario que integre, con arreglo al principio de diferenciación positiva, las desventajas de su especificidad y su posible acumulación a otros obstáculos permanentes de carácter geográfico o demográfico. Por ejemplo:

1.18.3.1 El régimen de las ayudas estatales de finalidad regional tiene en cuenta los obstáculos de las regiones de muy baja densidad de población y, en la actualidad, las favorece con porcentajes de ayuda más elevados, así como con la posibilidad de acceder a ayudas directas a los transportes. Con todo, no hace en absoluto referencia (salvo una mención anecdótica) al caso de las islas. Conviene pues que, como mínimo, se amplíe al conjunto de las islas el régimen del que se benefician las zonas de baja densidad de población, es decir:

- límites máximos de equivalente subvención neto (ESN) comparables,
- autorización de ayudas a la explotación que permitan cubrir los costes adicionales demostrados en materia de transporte;

1.18.3.2 Además, esta misma legislación sólo tolera, en el mejor de los casos, las ayudas de explotación mientras éstas sean «regresivas y temporales». Esta restricción no tiene en cuenta el carácter permanente de los obstáculos de la insularidad y debe por consiguiente suprimirse, especialmente en el caso de las ayudas al transporte.

⁽¹⁾ Una ayuda estatal consiste en una transferencia directa a las empresas en forma de subvenciones, exenciones fiscales, participación en el capital, préstamos en condiciones favorables, y aplazamiento de impuesto y garantías, calculado de tal modo que armonice los datos del componente formado por la ayuda estatal en un indicador común comparable de un país a otro.

1.18.3.3 La prohibición formal de conceder ayudas directas al transporte de los intercambios entre Estados miembros de la Comunidad debe reconsiderarse en el caso de las islas. Tales ayudas podrían en efecto contribuir a su mejor integración económica en el espacio comunitario, y a la vez permitirles obtener beneficio de su localización geográfica en los espacios marítimos que rodean Europa. Esto se refiere especialmente a las regiones insulares más próximas a las costas de otro Estado miembro que a su propia metrópolis, y más aún -y a otra escala- aquéllas cuyos intercambios con la Comunidad dependen del transporte transoceánico.

1.18.3.4 El problema de las ayudas a los transportes debe también abordarse en el marco de la OMC, a fin de fomentar el desarrollo de los intercambios directos con los países terceros más cercanos.

1.18.3.5 El régimen de competencia que prevalece en el ámbito de los transportes marítimos y aéreos contiene distintas disposiciones relativas a las islas que deben mejorarse o completarse. Así, por ejemplo:

- la norma del «mejor postor» debe atemperarse con la toma en consideración de factores como el impacto económico y social que la adjudicación de un contrato pueda tener en una isla;
- la fragmentación de los servicios de comunicación de una región en distintas licitaciones debe evitarse cuando esta práctica pueda poner en peligro la calidad de los servicios y su fiabilidad;
- la duración de los contratos de servicio público debe poder ampliarse en el ámbito marítimo, a fin de tener en cuenta la duración de amortización de los buques.

1.18.3.6 En el caso de las ayudas a la agricultura o la pesca, deberán preverse medidas específicas de apoyo a las producciones locales destinadas a limitar los efectos de los costes adicionales del transporte o los derivados del tamaño limitado del mercado. Por ejemplo, sería el caso de las ayudas a la explotación destinadas a pequeñas unidades de transformación (mataderos, productos lácteos, etc.) cuando la modestia del volumen de las producciones de la región o la debilidad del mercado de proximidad no permita su funcionamiento en condiciones de viabilidad económica.

1.18.3.7 La aplicación de tipos uniformes de impuestos indirectos (IVA, impuestos especiales sobre el consumo, etc.) tiende a empeorar la situación en las regiones con obstáculos permanentes, donde los precios al consumo son más elevados. Se

debe permitir a los Estados actuar con una cierta flexibilidad en la aplicación de los tipos de determinados impuestos en dichas regiones, cuando esto contribuya a reducir los sobrecostes estructurales de la insularidad y a mejorar las condiciones de vida de la población. Lo mismo sucede, por razones evidentes, con la fiscalidad vinculada a los transportes o los derechos de uso (por ejemplo, los impuestos aeroportuarios).

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1 La situación de vulnerabilidad que caracteriza a las regiones con desventajas permanentes tiende a dificultar su desarrollo, y, en muchos casos, a exacerbar sus dificultades económicas y sociales. Enfrentada a un contexto del mismo tipo, una población establecida en regiones que no sufran este tipo de debilidades conocerá una prosperidad mayor o por lo menos menores dificultades.

2.2 Sería tan inexacto como maniqueo decir que existe una especie de «fatalidad» que aboca a las regiones con desventajas permanentes al papel de territorios de segunda y a sus habitantes a un subdesarrollo endémico. Las regiones europeas con obstáculos permanentes poseen en muchos casos un buen número de activos o potencialidades que pueden desarrollarse: su proximidad a recursos naturales relevantes, su capacidad para producir energías renovables, su poder de atracción turística, su posición geoestratégica, su proximidad a las rutas marítimas, la diversidad de ecosistemas, etc.

2.3 La problemática de estas regiones es que para aprovechar estas oportunidades deben esforzarse probablemente más o tomar riesgos mucho mayores de los que serían necesarios para llevar a cabo una empresa similar en otras zonas más privilegiadas de la UE. En fase de recesión, estarán en cambio entre las primeras afectadas debido a la menor rentabilidad de sus industrias.

2.4 Una política europea de las regiones con obstáculos permanentes debe pues consistir con un conjunto de medidas que reduzca en la medida de lo posible su vulnerabilidad y que contribuya a crear una «igualdad de oportunidades» real entre estos territorios y el resto de la Unión. Es legítimo que esta política, que constituye una respuesta a obstáculos naturales objetivos, esté graduada en función de la intensidad de estos últimos. Por esta misma razón, no debe constituir una sustitución sino un complemento a las medidas tradicionalmente aplicadas en el marco de la política de cohesión económica y social.

2.5 Elementos constituyentes de esta política

2.5.1 Una política europea de las regiones con obstáculos permanentes deberá basarse en tres grandes principios y tener presentes varias finalidades:

- **el primer principio** es el de la «**permanencia**», toda vez que los obstáculos geográficos que afectan a estos territorios tienen un carácter permanente. Este principio de permanencia contrasta con el concepto de «recuperación» que, hasta la fecha, ha servido de base a las políticas comunitarias para abordar los problemas económicos y sociales;
- **el segundo principio** es el de la «discriminación **positiva**». Consiste en considerar que las medidas adoptadas en favor de determinados territorios para permitirle contrapesar sus obstáculos estructurales permanentes no constituyen ventajas indebidas sino que contribuyen a la instauración de una verdadera paridad. A este respecto, la diferenciación positiva contrasta con la discriminación, según la definición que dio el Tribunal europeo de Justicia en que «... *consiste en tratar de manera idéntica situaciones que son diferentes o manera diferente situaciones que son idénticas*» (Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 26 de octubre de 1993. Asuntos acumulados T-6/92 y T-52/92).
- por último, **el tercer principio** es el de la «**proporcionalidad**», ya que las situaciones de los territorios con obstáculos permanentes son sinónimo de diversidad. La aplicación de una diferenciación positiva respecto de las regiones con obstáculos permanentes solo es justificable si se basa en las realidades de sus características geográficas, demográficas, medioambientales y en los obstáculos que éstas les imponen. Estas realidades difieren necesariamente de una a otra región.

2.5.2 Más que la búsqueda de medidas que se apliquen sistemática y uniformemente a todo el territorio, se trata sobre todo de crear un marco que permita la toma en consideración de estas diferencias. Basándose a veces en disposiciones jurídicas, a veces en medios financieros, a veces en métodos de gobernanza, tal marco permitirá elaborar soluciones adaptadas a cada una de estas regiones, proporcionalmente a la naturaleza e intensidad de los problemas existentes. En algunos casos, esto significará medidas comunes a todas las regiones con obstáculos permanentes. En otros casos, en cambio, implicará establecer disposiciones específicas a una situación dada que no podrán generalizarse.

2.6 Finalidades de una política de las regiones con obstáculos permanentes

2.6.1 Los tres tipos de finalidades de una política de las regiones con obstáculos permanentes son de carácter social,

económico y medioambiental, y se imbrican de manera muy estrecha.

2.6.2 Para una adecuada aplicación de las ayudas en las zonas desfavorecidas habría de considerarse una doble acepción del término de sostenibilidad, mediante una perspectiva socioeconómica, que garantice la pervivencia de las empresas familiares y de sistemas productivos viables que impidan el éxodo demográfico y mediante prácticas compatibles con el medio.

2.6.2.1 **Finalidades sociales:** las «finalidades sociales» de una política europea de las regiones con obstáculos permanentes son permitir a los habitantes de estas regiones «nacer, y si lo desean, vivir y trabajar en el país».

2.6.2.2 Los habitantes de estas regiones deben poder beneficiarse de una posibilidad de elección y de una calidad de infraestructuras y servicios lo más próximos a los disponibles generalmente en otras zonas de la Unión.

2.6.2.3 Esto se refiere a múltiples sectores, pero en particular a la educación, la formación profesional inicial y permanente, la salud, los transportes y las telecomunicaciones. La paridad con las otras zonas de la Unión no podría definirse de manera puramente estadística sino que debe apreciarse en términos cualitativos. En los casos de infraestructuras o servicios sofisticados, cuanto más escasa sea la población de una región, más desproporcionados serán su tamaño y coste con relación al número de habitantes. No existe una respuesta uniforme a esta problemática que no sea la aplicación de un principio: contemplar prestaciones de calidad óptima para permitir como mínimo el mantenimiento de la población.

2.6.2.4 Los medios requeridos son la intervención de los Fondos Estructurales, orientada en particular hacia el ámbito de los transportes (infraestructuras fijas o móviles), de la gestión de los residuos, del agua, los servicios educativos y la salud. En el ámbito de los transportes, la energía y las telecomunicaciones, esta intervención debe reforzarse con una aplicación efectiva del artículo 154 del Tratado relativo a las redes transeuropeas, con medios financieros convenientes.

2.6.2.5 Los habitantes de las regiones con obstáculos permanentes deben poder acceder a los bienes de consumo o a los servicios a precios socialmente aceptables.

2.6.2.6 Se puede poner remedio a situaciones de desigualdad, en algunos casos, mediante medidas destinadas a reducir los precios al consumo e incitar a algunos prestadores de servicios a establecerse en las zonas más aisladas y débilmente pobladas.

2.6.2.7 Los medios necesarios a este respecto son medidas intervencionistas de carácter social como:

- las ayudas directas a algunos comercios o prestadores de servicios,
- las tarifas preferentes para los residentes en los transportes marítimos o aéreos,
- la existencia de servicios públicos de calidad.

La intensidad de algunas de estas medidas podrá ser proporcional al aislamiento de las comunidades en cuestión e inversamente proporcional al tamaño de su mercado.

2.6.2.8 Una utilización extensiva de las disposiciones de los artículos 73 del TCE (servicios públicos en materia de transportes), 86.2 (empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general) y 87.2 (ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales) podrían, en algunos casos, servir de base a tales disposiciones.

2.6.3 **Finalidades económicas:** las finalidades económicas de una política europea de las regiones con obstáculos permanentes deben incluir la integración en el mercado único de dichas regiones, teniendo al mismo tiempo en cuenta su fragilidad social y medioambiental. Los principios del libre mercado deben pues matizarse con los de la cohesión económica, social y territorial.

2.6.3.1 La integración de las economías de estas regiones a la del mercado único requiere condiciones equitativas.

2.6.3.2 Con carácter general, es preciso conseguir una reducción de los costes adicionales debidos al transporte por medio de ayudas directas a las empresas.

2.6.3.3 Individualmente y en función de las situaciones, es preciso adoptar disposiciones específicas destinadas a contrarrestar la estrechez del mercado de proximidad y el carácter limitado de los recursos naturales o humanos. Dichas disposiciones son del orden del apoyo y de los incentivos al sector privado, modulados en función de la naturaleza de las actividades, su rentabilidad y su impacto social y medioambiental.

2.6.4 **Finalidades medioambientales:** las «finalidades medioambientales» de una política europea de las regiones con obstáculos permanentes consisten en garantizar la conservación del medio ambiente de estas regiones, en armonía con los imperativos de su desarrollo económico y social. El «medio ambiente» incluye los recursos naturales, los paisajes y los ecosistemas de estas regiones, así como su herencia cultural bajo sus más distintos aspectos: arquitectura, monumentos históricos, patrimonio lingüístico, música, danza, literatura, artesanía etc.

2.6.4.1 La conservación del patrimonio medioambiental no debe ser un planteamiento estático o nostálgico, destinado a hacer de las regiones con obstáculos permanentes una especie

de «reservas de indios». Se trata, en cambio, de un planteamiento activo y dinámico destinado en particular a promover el desarrollo sostenible necesario para el mantenimiento en el lugar de las poblaciones residentes y garantizar la calidad de su marco de vida.

2.6.4.2 Las finalidades medioambientales requieren intervenciones a niveles muy distintos: local, por supuesto, y también nacional, europeo e incluso a veces mundial. Por ejemplo:

- la conservación del patrimonio lingüístico pasa por políticas escolares elaboradas a escala local y nacional;
- la protección de las costas contra la contaminación marina exige la vigilancia de la navegación en aguas nacionales e internacionales y medidas vinculantes (como el paso por los estrechos), acordadas entre los Estados limítrofes y también a escala mundial (en el marco de la OMI);
- la gestión de los recursos pesqueros implica, según los casos a las regiones, los Estados miembros, la Comunidad y también terceros países (por ejemplo, en el Caribe) u organismos internacionales (como en el caso de las pesquerías del Atlántico Norte);
- todas las políticas vinculadas a la observación del efecto invernadero y a las limitaciones de sus consecuencias deben imperativamente abordarse a todos los niveles anteriores, aunque también a escala mundial, en el marco de las Naciones Unidas y en las distintas conferencias sobre el medio ambiente;

2.6.4.3 Las finalidades medioambientales son, en gran medida, un asunto relacionado con la gobernanza. Es preciso consultar a las comunidades insulares, nórdicas, de montaña o ultraperiféricas y, si es posible, asociarlas a las decisiones medioambientales que les afecten.

2.6.4.4 La Unión Europea debe, entre otras cosas, tener en cuenta la vulnerabilidad particular de sus regiones con obstáculos permanentes cuando se debatan algunas cuestiones medioambientales en la escena internacional (por ejemplo, en los acuerdos pesqueros con terceros países o también en el ámbito de la lucha contra el efecto invernadero).

3. Nota final

3.1 Teniendo en cuenta la importancia y la dispersión en el territorio de la Unión de las regiones de las características indicadas en el presente Dictamen de iniciativa, así como las consideraciones y sugerencias que el CESE pretende expresar en esta materia, a fin de garantizar una mejor integración de las mismas, el CESE seguirá acompañando la evolución de esta problemática con su contribución en la evaluación de las diferentes políticas que se desarrollen para la resolución de dicha problemática.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea»

(2005/C 221/24)

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 «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2004 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 10 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción y motivación

1.1 La ampliación de la UE, con la adhesión simultánea de diez nuevos Estados miembros, plantea problemas que no son únicamente de carácter cuantitativo.

El análisis global de las repercusiones de la adhesión en la estructura y el funcionamiento de la Unión constituyó uno de los fundamentos de la Convención Europea y está en el origen de toda una serie de iniciativas del proyecto de Constitución.

También a escala de las políticas sectoriales, la ampliación exige una reflexión sobre sus efectos en los diferentes sectores interesados ⁽¹⁾.

1.2 Sin embargo, en lo que se refiere a la política y al derecho de los consumidores en la UE no se ha realizado hasta hoy una reflexión sistemática y exhaustiva sobre las consecuencias, de naturaleza cualitativa, que tendrá la ampliación, ni tampoco sobre los eventuales cambios y adaptaciones que habrá que prever para adecuar dicha política y dicho derecho a un nuevo mercado de cerca de 500 millones de consumidores.

1.2.1 No obstante, durante la reunión promovida por el CESE los días 14 y 15 de marzo de 2003 en Salónica, se subrayó que la ampliación podría comportar cambios importantes en las orientaciones de fondo de la política de los consumidores, con repercusiones incluso en el propio Tratado y en las formas concretas de definir las nuevas medidas de protección de los consumidores y de aplicarlas de forma efectiva, con un grado suficiente de armonización, en todo el territorio europeo, cuya heterogeneidad en materia de normativas nacionales crecerá de modo considerable e inevitable.

1.3 En efecto, se trata de un verdadero «salto cualitativo», de una manera distinta, de una forma diferente, de un modo diverso de realizar la defensa, la protección y la promoción del consumidor, y de garantizar su consulta, participación y representación en todos los niveles de decisión política, ahora en un espacio diferente, con características diversas, con prácticas y hábitos de consumo distintos, con tradiciones culturales específicas, y con diferentes legislaciones y códigos de conducta.

⁽¹⁾ En torno a estas cuestiones, el CESE ha tenido oportunidad de dar a conocer su opinión en sucesivos dictámenes, entre los que destacan los siguientes:

- «El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento» ponente: Sr. MÁLOSSE, DO C 241, de 7.10.2002.
- «Las consecuencias económicas y sociales de la ampliación en los países candidatos» ponente: Sr. DIMITRIADIS; coponente: Sra. BELABED, DO C 85, de 8.4.2003.
- «El impacto de la ampliación en la UEM» ponente: Sr. VEVEER, DO C 61, de 14.3.2003.
- «Los efectos de la ampliación en el mercado único» ponente: Sra. BELABED, DO C 85, de 8.4.2003.
- «Transportes/Ampliación» ponente: Sr. KIELMAN, DO C 61, de 14.3.2003.
- «Las ayudas financieras de preadhesión» ponente: Sr. WALKER, DO C 61, de 14.3.2003.
- «La ampliación de la UE: el desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión» ponente: Sr. VEVEER, DO C 193, de 10.7.2001.
- «La ampliación de la UE hacia el Este y el sector forestal» ponente: Sr. KALLIO, DO C 149, de 21.6.2002.

1.4 El objetivo del presente Dictamen de iniciativa es pues promover una reflexión tan profunda como sea posible sobre los efectos de la ampliación en la política y el derecho de los consumidores, una reflexión que pueda concluir con propuestas tanto en relación con las orientaciones de la política de los consumidores para los años siguientes a la completa integración de los nuevos Estados miembros, como en relación con las eventuales modificaciones del acervo comunitario en el ámbito de la protección, la defensa, la promoción y la participación de los consumidores, e incluso con las nuevas iniciativas legislativas que se consideren necesarias.

2. Metodología adoptada y trabajos preparatorios

2.1 Como base preparatoria para la elaboración del presente Dictamen, se consideró indispensable contar con un conocimiento lo más preciso posible de las dificultades encontradas en la aplicación del Derecho comunitario en los nuevos países adherentes.

2.2 Con ese fin, se enviaron dos cuestionarios a distintas personalidades con responsabilidades en la materia, pertenecientes tanto a la administración pública como a las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores y a las organizaciones profesionales más directamente implicadas en las relaciones con los consumidores. Asimismo, se organizó una audiencia, celebrada el 2 de diciembre de 2003, que contó con una amplia y participativa presencia de numerosos invitados.

2.3 Basándose en los resultados de la audiencia y en el análisis de las respuestas a los cuestionarios, y teniendo en cuenta los contactos bilaterales que se mantuvieron durante la preparación de los trabajos, el presente Dictamen puede constituir el punto de partida para formular conclusiones y recomendaciones en relación con las eventuales modificaciones de la política de los consumidores después de la ampliación.

3. Una definición de organización representativa de los consumidores, como base para la promoción y la participación de éstos

3.1 Existe consenso en torno a la idea de que el primer objetivo de una política de los consumidores adaptada a la realidad de hoy, en un mercado único ampliado, debería ser el de promover cada vez más el papel de los consumidores como «interlocutores de mercado» y, por lo tanto, el de promover y crear medios y mecanismos adecuados para su participación en la definición de las orientaciones políticas que les afectan ⁽¹⁾.

3.2 Si bien es cierto que en la realización de este objetivo tienen un papel importante que desempeñar no sólo las organizaciones gubernamentales, regionales y locales de los Estados miembros sino también las estructuras departamentales propias de las distintas instituciones y organizaciones comunitarias, se admite con carácter general que es a los propios consumidores a quienes incumbe, por iniciativa propia y en el marco de su libertad de asociación y federación, decidir cuál es la mejor manera de organizarse en la defensa y representación de sus intereses, así como para su participación en el debate y la definición de las orientaciones de las políticas que les afecten, en los distintos niveles de decisión política y legislativa.

3.3 Así pues, el principio fundamental en esta materia no puede ser sino el pleno reconocimiento de la capacidad y la autonomía de organización y gestión de los consumidores para que, a escala local, regional, nacional, comunitaria e internacional, se asocien y formen agrupaciones con el fin de garantizar una representación adecuada de sus intereses y una participación en todas las instancias en que se adopten decisiones que les conciernan.

Se trata, sin duda, de una obligación que el legislador, tanto nacional como comunitario, debe garantizar.

⁽¹⁾ Es lo que se desprende del punto 14 de la Resolución del Consejo sobre la estrategia en materia de política de los consumidores en la Comunidad (2002-2006) (DO C 11/1, de 17.1.2003), donde se dice: «INSTA A LA COMISIÓN Y A LOS ESTADOS MIEMBROS A

14. Respaldar las organizaciones representativas de consumidores para que puedan promover los intereses de los consumidores independientemente tanto a escala comunitaria como nacional y puedan ejercer influencia, entablar, por ejemplo, un diálogo equilibrado con las empresas y participar en la elaboración de políticas comunitarias. El desarrollo de proyectos de creación de capacidades con el fin de reforzar las organizaciones de consumidores, cuando proceda, así como de instrumentos educativos sobre aspectos concretos de las transacciones transfronterizas serán la clave para conseguirlo.»

3.4 Constituye una aspiración explícita y generalizada la necesidad de definir a escala comunitaria parámetros idénticos que garanticen que las organizaciones de consumidores, creadas por iniciativa propia, respeten, de forma común, principios fundamentales de constitución y funcionamiento democráticos que aseguren una representación efectiva de los consumidores en general, con autonomía e independencia.

3.4.1 En este sentido, se consideraron relativamente insuficientes los criterios contemplados en algunos instrumentos comunitarios que definen los parámetros de representatividad de las organizaciones y asociaciones de consumidores con el fin de garantizar su comparabilidad en todo el espacio comunitario ⁽¹⁾.

3.4.2 A su vez, y para efectos específicos, la UE ha definido algunos criterios para el reconocimiento de las organizaciones representativas de los consumidores, como por ejemplo el utilizado en la Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones inhibitorias ⁽²⁾.

3.4.2.1 Teniendo en cuenta estos criterios, remitir a una decisión «administrativa» de los Estados miembros no puede servir de base para una definición uniforme de asociación u organización representativa de los consumidores, idéntica y comparable en los distintos Estados miembros en el espacio único del mercado interior.

⁽¹⁾ Véanse en particular las disposiciones contenidas en los puntos 2 y 3 y del artículo 7 de la Decisión nº 20/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, por la que se establece un marco general para la financiación de acciones comunitarias en apoyo de la política de los consumidores en el período 2004-2007 (DO L 5 de 9.1.2004)

«2. Las ayudas económicas para la acción 16 podrán concederse a organizaciones de consumidores europeas:

- a) que sean no gubernamentales, sin ánimo de lucro, independientes de la industria, que no tengan intereses comerciales, empresariales ni de otro tipo que puedan dar lugar a conflictos de intereses, y cuyos objetivos y actividades primordiales sean el fomento y la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores en la Comunidad;
- b) que hayan recibido el mandato de representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria de manos de organizaciones de consumidores nacionales de, como mínimo, la mitad de los Estados miembros, que, conforme a las normas o a las prácticas nacionales, sean representativas de los consumidores, y que operen a nivel regional o nacional, y que hayan facilitado a la Comisión información satisfactoria acerca de sus miembros, sus normas internas y sus fuentes de financiación.

3 Las ayudas económicas para la acción 17 podrán concederse a organizaciones de consumidores europeas:

- a) que sean no gubernamentales, sin ánimo de lucro, independientes de la industria, que no tengan intereses comerciales, empresariales ni de otro tipo que puedan dar lugar a conflictos de intereses, y cuyos objetivos y actividades primordiales sean representar los intereses de los consumidores en el proceso de normalización a nivel comunitario, y
- b) que hayan recibido de, como mínimo, dos tercios de los Estados miembros el mandato de representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria:
- de manos de organismos representativos, conforme a las normas o a las prácticas nacionales, de organizaciones nacionales de consumidores de los Estados miembros, o
- en ausencia de tales organismos, de manos de organizaciones de consumidores nacionales de los Estados miembros que, conforme a las normas o a las prácticas nacionales, sean representativas de los consumidores, y que operen a nivel nacional».
- (Véase sobre este tema el Dictamen del CESE (INT/180), de 17.7.2003 (DO C 234, de 30.9.2003) (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER)).

⁽²⁾ DO L 166/51, donde se dice:

«Artículo 3

Entidades habilitadas para ejercitar una acción

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "entidad habilitada" cualquier organismo u organización, correctamente constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro, que posea un interés legítimo en hacer que se respeten las disposiciones contempladas en el artículo 1, y en particular:

- a) uno o más organismos públicos independientes específicamente encargados de la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, en los Estados miembros en los que existan tales organismos, y/o
 - b) las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional»
- O en su actual «versión codificada».

«Artículo 3

Entidades habilitadas para ejercitar una acción

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "entidad habilitada" cualquier organismo u organización, correctamente constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro, que posea un interés legítimo en hacer que se respeten las disposiciones contempladas en el artículo 1, y en particular:

- a) uno o más organismos públicos independientes específicamente encargados de la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, en los Estados miembros en los que existan tales organismos, y/o
- b) las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional.»

3.5 Algunas de las características que se han apuntado para una primera definición de un concepto uniforme de asociación representativa de los consumidores son las siguientes:

- a) la personalidad jurídica y judicial;
- b) la ausencia de fines de lucro;
- c) tener por finalidad estatutaria principal la defensa y la representación de los intereses de los consumidores en general (asociaciones de interés general) o la protección y la representación de sus miembros, consumidores o usuarios de bienes o servicios determinados (asociaciones de interés específico)
- d) la libre elección de sus órganos por votación universal y secreta de sus miembros;
- e) la autonomía financiera;
- f) la independencia del poder político o económico, así como de las empresas y de las organizaciones empresariales (que operen en el lado de la oferta del mercado).

3.5.1 Se sugirió también equiparar las organizaciones cooperativas, en concreto las de consumo, a las asociaciones de consumidores ⁽¹⁾.

3.5.2 Se contempló una vez más la posibilidad de exigir el reconocimiento administrativo de la representatividad de las asociaciones por una entidad pública habilitada de los Estados miembros. Además, se defendió también que el apoyo de las asociaciones de consumidores debería basarse en las cualificaciones técnicas de éstas así como en el resultado de sus trabajos, y no solo en su acreditación por parte de las autoridades nacionales.

3.6 Por lo delicado del asunto, el Comité opina que esta materia debe ser objeto de una reflexión exhaustiva por parte de la Comisión, que debería publicar los resultados por medio de una comunicación específica.

3.7 Paralelamente, y como condición para el correcto ejercicio del derecho de representación de los consumidores, en particular en el nivel comunitario, las organizaciones que representan sus intereses generales o específicos identificaron diversas deficiencias o lagunas en los sistemas existentes.

3.7.1 Cabe destacar, sin duda, las necesidades de formación de los dirigentes técnicos y de los formadores de estas asociaciones u organizaciones representativas de los consumidores ⁽²⁾.

3.7.2 Del mismo modo, aparte de los programas de información genérica dirigida a los consumidores en general, las asociaciones y organizaciones de consumidores deben recibir una información personalizada y previa a fin de poder difundirla entre sus asociados o entre el conjunto de los consumidores de sus países o regiones respectivos.

3.7.3 Asimismo, la representación de las asociaciones de consumidores de carácter comunitario debe reforzarse en las diversas instancias comunitarias, ya sea directamente, ya sea a través de organismos federativos, aunque se acogen con satisfacción las recientes iniciativas de la Comisión para reorganizar el Comité de los consumidores ⁽³⁾ y nombrar un encargado de las relaciones con los consumidores en el seno de la DG Competencia ⁽⁴⁾, algo que debería extenderse a las demás áreas de las políticas que afectan a los consumidores ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Respecto a la importancia del sector cooperativo, véase la Comunicación de la Comisión sobre el fomento de las cooperativas en Europa (COM(2004) 18 final, de 23.2.2004), en la que se relanza la idea de un estatuto de la sociedad cooperativa europea (Dictamen del Sr. Hoffelt).

⁽²⁾ Por esta razón, se acoge con agrado la reciente iniciativa de la Comisión (DG SANCO) de confiar a la Oficina Europea de Asociaciones de Consumidores (BEUC) la organización de cursos de formación en gestión de recursos financieros y humanos, de relaciones públicas y de lobbying y derechos de los consumidores, desde este mismo año.

⁽³⁾ Decisión de la Comisión, de 9 de octubre de 2003, por la que se crea un Grupo consultivo europeo de los consumidores (DO L 258 de 10.10.2003).

⁽⁴⁾ La creación de este puesto, destinado a mantener un diálogo permanente con los consumidores europeos, es de diciembre de 2002. El pasado 9 de diciembre de 2003 el Comisario Monti nombró para el mismo a Juan Antonio Rivière y Martí. (IP/03/1679 de 9.12.2003).

⁽⁵⁾ Destaca por su importancia la reciente Decisión de la Comisión por la que se establecen comités científicos en el ámbito de la seguridad de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente (DO L 66 de 4.3.2004).

3.7.4 Es también importante reanudar la organización periódica de los foros europeos de consumo a fin de ampliar y mejorar el diálogo, la información y la cooperación entre las organizaciones de consumidores.

4. Financiación de las organizaciones y asociaciones de consumidores

4.1 Una de las premisas básicas de una representación adecuada de los consumidores es garantizar una financiación suficiente de sus estructuras representativas, tanto en lo que se refiere a su organización como a su funcionamiento ⁽¹⁾.

4.2 Independientemente de los sistemas nacionales vigentes en cada país, algunos representantes de los consumidores manifestaron su sentimiento de que sólo con un fuerte apoyo e impulso comunitario será posible dotar a las asociaciones representativas de los consumidores de los medios indispensables para la función que les corresponde desempeñar en la necesaria defensa, promoción y representación de los consumidores, a escala regional, nacional, comunitaria e internacional ⁽²⁾.

4.3 En efecto, se hizo hincapié, con carácter general, en que las asociaciones de consumidores por sí solas, es decir, con sólo la aportación de sus asociados o sus iniciativas propias, difícilmente pueden llegar a una situación de equilibrio financiero que preserve su autonomía y su independencia ante los poderes político y económico ⁽³⁾.

Para salvaguardar estos principios, todo apoyo financiero deberá centrarse, como norma, principalmente en acciones, programas, proyectos e iniciativas de formación de dirigentes técnicos, educación de los consumidores y asunción de los costes de las acciones colectivas en defensa de los intereses generales de los consumidores, y no tanto en la gestión corriente de dichas entidades.

4.4 El actual marco comunitario de apoyo a las organizaciones y asociaciones de consumidores se basa, en particular, en la Decisión 20/2004/CE, de 8 de diciembre de 2003, por la que se establece un marco general para la financiación de las acciones comunitarias en apoyo de la política de los consumidores en el período 2004-2007 ⁽⁴⁾, que debe articularse con la «Revisión del programa de acción renovable en el marco de la Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006» de 15 de septiembre de 2003 ⁽⁵⁾.

5 Una armonización máxima, al más alto nivel de protección de los consumidores

5.1 El artículo 153 establece con claridad, como principio básico de la política comunitaria de los consumidores, el concepto de armonización mínima y un alto nivel de protección de los intereses de los consumidores ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ El 72 % de los organismos encuestados señalan que reciben ayudas estatales, pero las califican de insuficientes.

⁽²⁾ Particularmente oportuno fue el llamamiento hecho por la BEUC, en agosto de 2003, para que los Gobiernos de los nuevos Estados miembros aporten el apoyo financiero adecuado a sus asociaciones de consumidores, señalando la posibilidad de utilizar el programa PHARE con este fin.

⁽³⁾ El 75 % de los consultados señalan que no existe un marco fiscal más ventajoso para las asociaciones de defensa de los consumidores.

⁽⁴⁾ DO L 5/1, de 9.1.2004; véase el Dictamen (ponente: Sr. Hernández Bataller), DO C 234, de 30.9.2003.

⁽⁵⁾ SEC(2003) 1387, de 27.11.2003.

⁽⁶⁾ Resultado de la conjunción de los apartados 1 y 5 del artículo 153, en la parte de este último en que trata de medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros, adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 251 y previa consulta al CESE, que «no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección.», siempre que, obviamente, sean compatibles con el Tratado, en particular en materia de subsidiariedad y proporcionalidad.

5.2 En este sentido, que por otra parte no es nuevo ⁽¹⁾, y que tampoco se modifica en el proyecto de Constitución, el conjunto de directivas adoptadas en materia de protección de los consumidores incluye la «cláusula mínima», con la siguiente formulación común:

«Los Estados miembros podrán adoptar o mantener, en el ámbito regulado por la presente Directiva, disposiciones más estrictas, compatibles con el Tratado, a fin de garantizar una mayor protección del consumidor ⁽²⁾.»

5.3 No obstante, a partir, al menos, del Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la UE ⁽³⁾, y más recientemente, de la Comunicación de la Comisión relativa a la estrategia de la política de los consumidores para el período 2002-2006 ⁽⁴⁾, la reciente orientación parece haber cambiado, en el sentido de favorecer la armonización total como medio de proceder a la aproximación de las legislaciones en ámbitos vinculados a la protección y la defensa de los consumidores.

5.3.1 Esta orientación figura, en particular, en las recientes propuestas de Directiva relativas al crédito a los consumidores ⁽⁵⁾ y a las prácticas comerciales desleales ⁽⁶⁾, y acompañada de una sobrevaloración del principio de reconocimiento mutuo ⁽⁷⁾, parece definir una orientación general, y no solamente específica, que se justifica por la naturaleza de las materias en cuestión o la necesidad de garantizar la realización de los aspectos fundamentales del mercado interior.

5.3.2 El CESE, teniendo en cuenta en particular la ampliación de la UE a veinticinco países miembros, reconoce la ventaja de que se adopten instrumentos legislativos que garanticen la mayor uniformidad posible de los regímenes jurídicos reguladores de las relaciones jurídicas entre empresas, o entre éstas y los consumidores, siempre que se trate de medidas destinadas a garantizar en exclusiva o primordialmente el funcionamiento del mercado interior.

5.3.2.1 Por esta razón, el CESE considera que es necesario adoptar, siempre que sea posible y teniendo en cuenta la naturaleza del asunto en cuestión, reglamentos o, según la nueva nomenclatura de la constitución europea, «leyes europeas» ⁽⁸⁾, o en su defecto, directivas o «leyes marco», de acuerdo con la nomenclatura mencionada, con las que se procure alcanzar una armonización total, como manera de garantizar mejor la certeza y la seguridad del derecho derivado.

5.3.3 El CESE opina sin embargo que el recurso a este tipo de armonización debe supeditarse a una condición sine qua non: la garantía de que la protección de los consumidores se hará al más alto nivel, de acuerdo con la evolución tecnológica, los conocimientos científicos y los modelos culturales que prevalezcan.

5.4 En todas las demás situaciones en las que los intereses que se defiendan no estén esencial ni fundamentalmente orientados al funcionamiento del mercado interior y en los cuales, por el contrario, prime la protección y la defensa de los consumidores, el CESE opina que la mejor manera de defenderlos y garantizarlos es mantener el principio de armonización mínima, siempre a un alto nivel de protección, pero dejando a los Estados miembros la posibilidad de mantener o de introducir medidas más protectoras de los consumidores, de acuerdo con el Tratado, en estricto cumplimiento de las disposiciones del apartado 5 del artículo 153.

⁽¹⁾ En el artículo 129-A del Tratado de Maastricht figuraba una formulación idéntica.

⁽²⁾ Por ejemplo, las Directivas 90/314 (viajes organizados), artículo 8; 94/47 (time-share), artículo 11; 93/13 (cláusulas abusivas), artículo 8; 97/7 (contratos a distancia), artículo 14; 85/577 (contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales); 84/450 (publicidad engañosa), artículo 7; 87/102 (crédito al consumo), artículo 15. En relación con este asunto, es preciso recordar el importante estudio realizado, a instancias de la Comisión, por el Centre de Droit de la Consommation (coord. Monique Goyens), en el que el ponente del presente Dictamen tuvo ocasión de colaborar junto a eminentes juristas como el Prof. Klaus Tonner, López-Sánchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, André Colomer, A. Tavassy y Geraint Howells (SPC/02/93/cm, julio 1994), en cuyo informe final se elabora una correcta distinción entre las diversas formas de armonización: mínima, completa, parcial, total y opcional.

⁽³⁾ COM(2001) 531 final de 2.10.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final de 7.5.2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 443 final de 11.9.2002.

⁽⁶⁾ COM(2003) 356 final de 18.6.2003.

⁽⁷⁾ Introducido expresamente en el Tratado con el Acta Única Europea.

⁽⁸⁾ Cf. artículo 32 del proyecto de Constitución.

5.5 Con la adhesión de diez nuevos Estados miembros, el CESE aconseja a la Comisión revisar su posición por lo que se refiere a la reciente orientación que consiste en preferir sistemáticamente la armonización máxima y que limite ésta a las situaciones en las que se cuestione la necesidad de realizar o hacer funcionar el mercado interior, asegurándose siempre de que, en estos casos, la protección de los consumidores se garantice al más alto nivel, de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos, la evolución tecnológica y los modelos socioculturales que prevalezcan en el ámbito en cuestión.

5.6 Por «conocimientos científicos» se entiende los conocimientos básicos de las personas encargadas de la toma de decisiones en materia de política de los consumidores. Se trata, entre otros, de los conocimientos establecidos relativos a:

- a) la teoría del consumo;
- b) la investigación empírica sobre el comportamiento de los consumidores y el desarrollo de los organismos representativos;
- c) la evaluación de las medidas y proyectos programados por la Comisión, etc.

Los eventuales déficit de conocimientos básicos deberían subsanarse con el establecimiento de una capacidad efectiva de investigación.

5.7 No obstante, el CESE aconseja, siempre que sea posible y que el estado de desarrollo técnico-jurídico lo permita, utilizar el reglamento (o la «ley europea», según la nueva nomenclatura) como instrumento más idóneo para garantizar una aproximación efectiva de las legislaciones y garantizar eficazmente la certeza y la seguridad del derecho en su aplicación a las relaciones jurídicas ⁽¹⁾.

6. Los principios de subsidiariedad, reconocimiento mutuo y precaución: una interpretación y una aplicación ajustadas a la protección de los consumidores

6.1 Algunos principios fundamentales del Tratado son elementos estructurantes del Derecho derivado y es a ellos a los que es preciso referirse siempre al definir la naturaleza, la esencialidad, la oportunidad y el ámbito material de las medidas de regulación en los distintos sectores y en el desarrollo de las distintas políticas de la Unión Europea.

El derecho de los consumidores no será por tanto una excepción a ese respecto.

6.2 Entre dichos principios destacan por su importancia el principio de subsidiariedad ⁽²⁾, el principio de reconocimiento mutuo y el principio de cautela.

⁽¹⁾ Algunos buenos ejemplos de la utilización del Reglamento son las recientes iniciativas en el ámbito de la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil (Reg. CE 44/2001 de 22.12.2000); la notificación y el traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (Reg. CE 1348/2000 de 29.5.2000); competencia, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (Reg. CE 1347/2000 de 29.5.2000); procedimientos de insolvencia (Reg. CE 1346/2000 de 29.5.2000); servicios en el mercado interior (COM(2002) 585 final, de 25.10.2002); cooperación en materia de protección de los consumidores (COM(2003) 443 final, de 18.7.2003); materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos (COM(2003) 689 final, de 17.11.2003); etcétera.

⁽²⁾ Tal como figura en el artículo 5 del Tratado CE:

«En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.»

Sin embargo, existen algunas diferencias de redacción en relación con el artículo 9.3 de la Constitución, que merecerían una elaboración doctrinal exhaustiva.

Se trata del siguiente texto constitucional:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.»

Para un debate de principio, destacan las siguientes contribuciones:

«“Subsidiarité: défi du changement”, Actas del Coloquio Jacques Delors, publicación del Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1991 (IEAP 11/04); “Le principe de subsidiarité”, Jean-Louis Clergerie, Ellipres, 1997; el estudio, aparentemente inédito, del Prof. G. Vandersanden, “Considérations sur le principe de subsidiarité”, enero 1992; “Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell’attuazione del Trattato sull’Unione europea”, de Gian Pietro Orsello, Roma, 1993, y el Commentaire Mégret al Tratado, Vol. I, 2a ed., Addendum, Cap. III, págs. 421 y siguientes.»

6.3 Realmente, y sin entrar en un análisis profundo del alcance del principio de subsidiariedad aplicado a la regulación de los intereses de los consumidores, su formulación, combinada con la del artículo 153, hace que nos encontremos ante lo que algunos autores han denominado «doble subsidiariedad» ⁽¹⁾.

6.3.1 En efecto, además de la criba de la subsidiariedad «primaria» y general del artículo 3B, en el caso de las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3 del artículo 153 el legislador ha querido someterlas a un filtro aún más riguroso que funciona como una verdadera subsidiariedad «secundaria». Consiste en que estas medidas comunitarias únicamente serán admisibles después de haber pasado la criba de la subsidiariedad, siempre que «completen» o «apoyen» las iniciativas de los Estados miembros en los ámbitos en cuestión.

6.3.2 En otras palabras, es siempre necesario que los Estados miembros hayan tomado previamente la iniciativa de adoptar medidas a nivel nacional, o se propongan tomarlas, para que la Comunidad pueda, puntualmente, adoptar medidas destinadas a «completar» o «apoyar» dichas iniciativas.

6.3.3 En resumen, la Comunidad carece de toda capacidad de iniciativa propia para adoptar cualquier medida, incluso en los ámbitos mencionados expresamente, y aun en el caso de que su acción estuviese justificada a la luz del principio de subsidiariedad del artículo 3 B, si no es a raíz o como consecuencia de iniciativas tomadas específicamente por los Estados miembros.

6.4 Será por lo tanto indispensable que los representantes de los consumidores, en toda circunstancia y con vistas a la aplicación concreta del principio de subsidiariedad, hagan valer ante las otras instituciones comunitarias que de la interpretación de aquél no puede seguirse el bloqueo de la aprobación de medidas necesarias y proporcionales de protección y defensa de los consumidores.

6.5 En cuanto al principio de reconocimiento mutuo ⁽²⁾, el Comité ha tenido ya ocasión de pronunciarse exhaustivamente en un Dictamen de iniciativa de noviembre de 2000 ⁽³⁾, tras la importante Comunicación de la Comisión sobre «El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior» ⁽⁴⁾.

6.6 Por su parte, la Comisión, en ámbitos sectoriales diferentes, publicó programas de medidas destinadas a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, en los que destacan los relativos a las decisiones penales así como en materia civil y mercantil ⁽⁵⁾.

6.7 Por lo que se refiere en particular a las medidas adoptadas en relación con los consumidores, hay una tendencia creciente a ampliarlas a distintos ámbitos objeto de regulación, en particular cuando al mismo tiempo se contempla la armonización total.

6.8 Hay que señalar que, aunque su aplicación está justificada con carácter general, hay ámbitos en los que su adopción equivale a someter a los consumidores a legislaciones diferentes de los Estados miembros, con lo que se crean situaciones de menor claridad y de claro desaliento de los contratos transfronterizos ⁽⁶⁾.

6.9 De ahí que se llame la atención de la Comisión sobre la necesidad de realizar una aplicación prudente y adaptada a la realidad de cada sector cuando se recurra al principio de reconocimiento mutuo como medio de aproximación de las legislaciones.

⁽¹⁾ Resulta pues imprescindible mencionar que la interpretación de la Comisión presentada al Consejo de Edimburgo de 11-12 de diciembre de 1992 iba en la dirección de que el análisis, a la luz del referido principio, determinaría la retirada de toda una serie de propuestas de directiva ya en preparación y la congelación y la revisión de muchas otras.

⁽²⁾ Introducido, con carácter amplio, con la redacción dada al artículo 100-B por el Acta Única Europea, y consagrando definitivamente la jurisprudencia «Cassis de Dijon».

⁽³⁾ «Reconocimiento mutuo en el mercado interior», (ponente: Sr. Lagerholm publicado en el DO C 116 de 20.4.2001.

⁽⁴⁾ COM(1999) 299 final de 16.6.1999.

⁽⁵⁾ DO C 12, de 15.3.2001.

⁽⁶⁾ En particular, en relación con los productos financieros ofrecidos en el comercio a distancia.

6.10 El CESE considera en cambio que el principio de cautela, integrado tarde en el Derecho comunitario con el Tratado de Maastricht y limitado a la política del medio ambiente, debería considerarse como un principio jurídico común a todas las políticas de la UE y, en particular, a la política de protección y defensa de los consumidores, lo que tendría consecuencias prácticas importantes, en particular a escala de la evaluación sistemática y objetiva de los riesgos y de inversión de la carga de la prueba en favor de los consumidores como norma general del derecho de responsabilidad civil ⁽¹⁾.

7. Una efectiva horizontalidad de la política de los consumidores

7.1 El citado concepto de horizontalidad o transversalidad de la política de los consumidores, que se introdujo en el Tratado CE con el Tratado de Ámsterdam, y que ya se había enunciado en distintos documentos programáticos de la Comisión ⁽²⁾, se ha reforzado considerablemente en las orientaciones políticas de la Comisión y ha merecido ser consagrado en el proyecto de Constitución como derecho fundamental ⁽³⁾.

7.2 En efecto, en el documento relativo a la «Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006» ⁽⁴⁾ se lee lo siguiente: «Además de las normas de protección de los consumidores, éstos se benefician de otras políticas importantes de la UE, como las relativas al mercado interior, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el transporte, los servicios financieros, la competencia, la agricultura o el comercio exterior. Es esencial la integración sistemática de las preocupaciones de los consumidores en todos los ámbitos políticos pertinentes de la UE» ⁽⁵⁾.

7.3 Sucede, sin embargo, que en la práctica este principio no se ha traducido en acciones concretas ni de manera sistemática a nivel de las medidas adoptadas para la continuación y el desarrollo de las distintas políticas comunitarias. Por otra parte, tampoco el documento de estrategia mencionado hizo de este objetivo su prioridad, contrariamente a lo que había propuesto el CESE en su Dictamen sobre la Comunicación del Comisión ⁽⁶⁾.

7.4 Es por lo tanto urgente definir mecanismos transparentes e instituir prácticas creíbles que garanticen, en la aprobación de cualquier medida en cualquier ámbito de competencia comunitario, la toma en consideración de los intereses de los consumidores así como un alto nivel de defensa de éstos ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Cf. Dictamen CESE sobre «El recurso al principio de precaución» (ponente: Sr. Bedossa (DO C 268, p. 6, de 19.9.2000)).

⁽²⁾ Cf. el Programa Preliminar de la CEE de 14 de abril de 1975 en el que se establecía que toda una serie de derechos de los consumidores debían garantizarse mediante acciones realizadas en el marco de políticas específicas de la Comunidad, como, por ejemplo, la política económica; la política agrícola común; la política social; las políticas de medio ambiente, transporte y energía; así como la aproximación de las legislaciones que afecten a la situación de los consumidores (DO C 92, de 25.4.1975). Posteriormente, estas ideas se desarrollaron en la Comunicación al Consejo de 4 de julio de 1985, en el llamado «nuevo impulso», en el que por primera vez se considera, correctamente, que la realización del mercado interior es un medio y no el fin de la creación de la Comunidad Económica Europea (COM(85) 314 final, que constituye el fundamento de la Resolución del Consejo de 23.6.1986).

También el PE, en su Resolución de marzo de 1992, sobre las normas de protección de los consumidores y de la salud pública en la perspectiva del mercado interior, invitó a la Comisión a tener cada vez más en cuenta, en todos los sectores políticos, los imperativos de la protección de los consumidores (PE 152150).

Fue sin embargo el CESE, en vísperas de la realización del Consejo Europeo de Ámsterdam, en su Dictamen sobre el mercado único y la defensa de los Consumidores (CESE 1309/95, de 22 de noviembre; ponente: Sr. Ceballo Herrero, DO C 39 de 12.2.1996), quien enunció con claridad toda una serie de recomendaciones relativas a la puesta en práctica del carácter horizontal de la política de los consumidores y exigir su consagración, con carácter de generalidad, en el Tratado revisado.

⁽³⁾ Art. III-38 y Art. III-5.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final de 7.5.2002.

⁽⁵⁾ Ibid. p. 7.

⁽⁶⁾ Dictamen 276/2003, de 26.2.2003 (ponente: Ann DAVISON), DO C 95, de 23.4.2003.

⁽⁷⁾ En su Dictamen 1309/95, de 22 de noviembre, ya citado, el CESE recomendaba a este respecto que:

- «— en todas las decisiones de política comercial de la Unión Europea deberían ser tomados en consideración, según criterios objetivos y públicos, los intereses de los consumidores;
- en la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado, debería ser precisa la consulta de las organizaciones de consumidores en el caso de excepciones y autorizaciones de acuerdos entre empresas y muy especialmente en las concentraciones de empresas, ya que ambas prácticas inciden negativamente en el buen funcionamiento del mercado;
- deberían adoptarse directivas sobre competencia desleal y publicidad desleal;
- así como disposiciones para evitar prácticas de dumping social y medioambiental, también en interés de los consumidores; - debería armonizarse el derecho a los seguros protegiendo los consumidores de prácticas discriminatorias o agresivas de venta en este sector;
- debería ser reforzada la política de cooperación en materia de fiscalización de las normas de seguridad y de castigo de aquellas transacciones de productos o servicios que constituyan un peligro para la seguridad y la salud». (Punto. 3.2.4).

7.5 En este sentido, el CESE sugiere, en particular, que la Comisión examine la necesidad de estudiar el refuerzo de los recursos humanos y materiales de la DG SANCO y redefina los métodos y procedimientos de articulación de ésta con las otras direcciones generales.

7.5.1 Asimismo, las otras instituciones comunitarias, desde el Consejo hasta el Parlamento Europeo, pasando por el Comité de las Regiones y el propio CESE, deben reconsiderar sus formas de organización para garantizar mejor una toma en consideración efectiva de la defensa de los consumidores en todas las políticas comunitarias.

8. La simplificación y codificación del derecho de los consumidores

8.1 La creciente proliferación y complejidad de las iniciativas legislativas y reglamentarias en materia de derecho de los consumidores recomienda e incluso impone como imperativo categórico que se continúen los esfuerzos para mejorar la manera de legislar y la simplificación legislativa.

8.2 La Comisión ha ido prestando cada vez más atención a estos aspectos de la producción legislativa comunitaria ⁽¹⁾.

8.3 Por su parte, el Comité no sólo ha compartido las mismas preocupaciones de la Comisión ⁽²⁾, sino que incluso estableció, en 2000, como tema permanente de su Observatorio del Mercado Único la «simplificación».

8.4 Por consiguiente, el CESE se felicita del acuerdo interinstitucional que alcanzaron el PE, el Consejo y la Comisión en esta materia ⁽³⁾ y, por lo demás, se remite a las consideraciones formuladas en los dictámenes citados, en particular en el dictamen aprobado en fecha reciente sobre la última Comunicación de la Comisión al respecto ⁽⁴⁾.

8.5 Se trata, en efecto, de una de las principales preocupaciones a la que, teniendo en cuenta que se refiere sobre todo al derecho de los consumidores y que se centra fundamentalmente en los particulares, debe prestarse una atención particular; deben proseguirse asimismo los esfuerzos de simplificación para lograr que la legislación sea más fácil de comprender y de aplicar ⁽⁵⁾.

8.6 Al mismo tiempo, otro aspecto de esta misma preocupación se ha materializado en el esfuerzo de codificación que ya ha iniciado la Comisión, si bien a escala reducida, por lo que se refiere a varias directivas.

8.7 Habida cuenta de la variedad de interpretaciones que pueden darse al término «codificación», no se ha considerado útil dedicar esfuerzos a la elaboración de un verdadero y propio Código de Consumo Europeo ⁽⁶⁾, sino que se ha optado por continuar la vía de la reformulación consensuada de las disposiciones comunitarias por grandes temas, haciendo compatibles las disposiciones de las diferentes iniciativas legislativas y ordenando de forma sistemática las materias.

⁽¹⁾ De ello constituyen buena prueba desde 1992 sus documentos de la serie «Legislar mejor» entre los que destaca el relativo a 2002 (COM(2002) 715 final, de 11.12.2002), y también sus Comunicaciones de 5 de diciembre de 2001 sobre «Simplificar y mejorar el marco regulador» (COM(2001) 726 final), de 5 de junio de 2002 sobre «La Gobernanza Europea: legislar mejor» (COM(2002) 275-278 final), de 11 de febrero de 2003 sobre «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final) y, en particular, su reciente «Programa legislativo y de trabajo de la comisión para 2004» (COM(2003) 645 final de 29.10.03) en el que se señalan como prioridades para 2004 la simplificación y la codificación de la legislación comunitaria (anexo 5).

⁽²⁾ Véanse los dictámenes del CESE, de los que fueron ponentes los Sres. VEVER (DO C 14 de 16.1.2001), K. WALKER (DO C 48 de 21.2.2002 y DO C 125 de 27.5.2002), J. SIMPSON (DO C 133 de 6.6.2003) y RETUREAU (INT/187, de 17.3.2004 –CESE 500/2004, DO C 112 de 30.4.2004).

⁽³⁾ DO C 321, de 31.12.2003. Véase por su importancia el Informe del PE de 25.9.2003 (A5-0313/2003) elaborado por la Sra. Monica FRASSONI.

⁽⁴⁾ COM(2003) 71 final, (ponente: Sr. RETUREAU) (CESE 500/2004, DO C 112 de 30.4.2004).

⁽⁵⁾ Por lo que se refiere a la situación de la transposición del acervo comunitario, el 65 % de los consultados afirma que se ha completado la reforma legislativa y el 35 % señala que aún no se ha completado el proceso de transposición.

⁽⁶⁾ La idea de una «codificación» del Derecho comunitario de los consumidores y las diferentes acepciones del término «codificación» fueron objeto de un amplio debate en el Coloquio realizado en Lyon los días 12 y 13 de diciembre de 1997, cuyas actas, con el título «Vers un Code Européen de la Consommation», fueron publicadas por la editorial Bruylant (1998); esta cuestión se abordó de nuevo en el Coloquio realizado en Bologne-sur-Mer los días 14 y 15 de enero de 2000, cuyas actas fueron publicadas por la editorial Documentation Française (Paris 2002). Varios autores reflexionaron también sobre este tema en la obra de Dominique Fenouillet y Françoise Labarthe, «Faut-il recodifier le droit de la consommation?», (ECONOMICA, 2002).

8.8 Una forma mencionada generalmente como medio para reducir la carga legislativa es una mayor utilización de los mecanismos de autorregulación y corregulación.

8.8.1 Sin pretender adelantarse al Dictamen que el CESE está elaborando al respecto, puede afirmarse no obstante desde ahora que, por lo que se refiere al Derecho de los consumidores en un mercado sin consolidar todavía y con un déficit reconocido de información, sólo si nos basamos en un marco legal bien definido por lo que respecta al ámbito, los parámetros y los criterios de actuación será posible desarrollar sistemas alternativos de autorregulación y corregulación, como ya señaló el CESE, por otra parte, en su Dictamen sobre las prácticas comerciales desleales ⁽¹⁾.

9. Información y educación de los consumidores

9.1 Desde hace mucho tiempo, el CESE viene destacando el papel determinante que la información y la educación de los consumidores desempeñan para el fomento, la protección y la defensa de sus derechos.

9.2 Por lo que respecta, en particular, a la **información de los consumidores**, el CESE ha defendido que no basta una información específica sobre cada servicio o producto, ni cualquier tipo de información por muy completa que sea, sino que es necesaria una información genérica sobre los derechos de los consumidores como base para una información ajustada y personalizada en función del tipo de bienes y servicios de que se trate ⁽²⁾.

9.3 Por lo que se refiere a la **educación de los consumidores**, en un Dictamen de iniciativa reciente el CESE no sólo defiende la importancia del «consumidor formado», sino que hace una lista de los contenidos y las técnicas de educación de los consumidores y aborda el papel de los diferentes participantes en los procesos de educación (Unión Europea, asociaciones de consumidores, profesionales, etc.) ⁽³⁾.

9.4 En la reformulación de la política de los consumidores (consecuencia necesaria de la ampliación), la información y la educación de los consumidores adquieren una importancia aún mayor para garantizar el fomento y la protección efectivos de sus derechos; no obstante, siempre deberá dejarse a los Estados miembros y a las asociaciones representativas de los consumidores la definición de las orientaciones y los criterios para que éstos se ajusten mejor a las realidades propias de cada mercado nacional, regional o local.

9.4.1 En esta importante tarea, no son sólo las escuelas, las asociaciones de consumidores, las empresas y los profesionales, las escuelas y los Estados los que tienen un papel que desempeñar.

La Unión Europea no debe ocuparse únicamente de coordinar las iniciativas, sino que debe fomentar y promover medidas que sirvan para mejorar la calidad de la información y elevar el nivel de educación de los consumidores ⁽⁴⁾.

9.4.2 Estas medidas no deben limitarse a prestar la ayuda financiera adecuada, sino que deben centrarse también en el desarrollo de campañas y programas comunes de información y educación.

9.4.3 En su ámbito deberán incluirse tanto los consumidores como los profesionales, los proveedores de bienes y servicios y también los reguladores y los responsables de aplicar la legislación, haciendo especial hincapié en los profesionales jurídicos (jueces, abogados, fiscales, etc.).

⁽¹⁾ Dictamen CESE 105/2004; ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER (DO C 108 de 30.4.2004).

⁽²⁾ Véase en este sentido y con carácter general los Dictámenes del CESE sobre Mercado Único y protección de los consumidores (Ponente: Sr. CEBALLO HERRERO, en DO C 39 de 12.2.1996) y sobre el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea (Ponente: Sra. DAVISON, en DO C 125 de 27.5.2002), y, en particular, los Dictámenes sobre las propuestas de Directiva relativas a la publicidad engañosa y comparativa, las ventas a domicilio, el crédito al consumo, los viajes organizados, las cláusulas abusivas, el «time-share», las ventas a distancia de bienes en general y de servicios financieros en particular, la responsabilidad del productor, las garantías al comercio electrónico y la seguridad en los productos y las prácticas comerciales desleales.

⁽³⁾ Dictamen, de 26 de marzo de 2003; ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER. (DO C 133, de 6.6.2003). Por su interés no puede dejarse de mencionar el informe del *Comitee for Consumer Affairs* de los Países Bajos, de noviembre de 2000, sobre este tema.

⁽⁴⁾ Como el Consejo ya había determinado en 1986 en una Resolución de 9 de junio, (DO C 184 de 23.7.1986).

10. La cooperación administrativa en materia de aplicación de las leyes relativas a la protección de los consumidores

10.1 La reciente propuesta de Reglamento relativo a la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (COM(2003) 443 final, de 18.7.2003), constituye un aspecto de importancia fundamental. En este sentido, el Comité tuvo ya oportunidad de emitir su Dictamen ⁽¹⁾.

10.2 Será preciso subsanar varias limitaciones, ya denunciadas, que tiene dicho instrumento, a fin de que el sistema de control de infracciones comunitarias sea cada vez más eficaz y su puesta en práctica a escala nacional garantice la efectividad de su aplicación.

Se trata de un aspecto que merece una modificación inmediata, como también lo exige su ámbito de aplicación, que el CESE considera excesivamente restringido.

11. Algunos elementos de reflexión para una efectiva y adecuada protección, defensa y promoción de los intereses de los consumidores en el mercado único ampliado

11.1 El CESE es perfectamente consciente de que ninguna modificación legislativa produce efectos inmediatos ni resultados instantáneos. Por esta razón, además de su preocupación por subrayar la necesidad de consolidar y promover una efectiva aplicación del derecho existente, en el planteamiento que aquí se defiende sobre las diversas cuestiones susceptibles de ser profundizadas o mejoradas, el CESE ha querido destacar también el carácter gradual y concertado de los eventuales cambios que deben introducirse, de manera que no se ponga en peligro el equilibrio indispensable de los principales intereses en causa, pero sin olvidar la situación desfavorable en la que la mayor parte de las veces se halla el consumidor en una relación de consumo.

11.2 En esta perspectiva, el CESE enuncia determinados aspectos que considera que merecen reflexión, con vistas a mejorar el actual marco normativo regulador de las relaciones jurídicas que interesan directamente a los consumidores.

11.2.1 Uno de los ámbitos es el relativo a la **seguridad en los servicios** para los consumidores y la consiguiente regulación de la **responsabilidad del prestador de servicios defectuosos**.

11.2.2 En suspenso, desde 1992, la propuesta de Directiva sobre esta materia ⁽²⁾, se comprueba con renovada esperanza que la Comisión, respondiendo favorablemente a la sugerencia del Consejo y del Parlamento en el sentido de «establecer las necesidades, posibilidades y prioridades para una acción comunitaria en materia de seguros de servicios» ⁽³⁾, decidió reanudar el debate en esta materia con su Informe de 6 de junio de 2003 ⁽⁴⁾ y más recientemente con la propuesta de Propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Dictamen, aprobado el 28 de enero de 2004 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER, DO C 108 de 30.4.2004). La Comisión ya había llamado la atención sobre la necesidad de mejorar el control de la aplicación de la legislación comunitaria en su Comunicación de 11 de diciembre de 2002 (COM(2002) 725 final).

⁽²⁾ En el Consejo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992 se decidió retirar, en aplicación del principio de subsidiariedad, una serie de propuestas de Directiva en preparación, entre las cuales figuraba la antes citada (Doc. SN/456/92 anexo C a las Conclusiones de la Presidencia).

⁽³⁾ Artículo 20 de la Directiva 2001/95/CE.

⁽⁴⁾ COM(2003) 313 final, de 6.6.2003.

⁽⁵⁾ COM(2004) 2 final, de 13.1.2004. Cf. Dictamen (ponentes: Sres. METZLER y EHNMARK). Cf. También Resolución del Consejo de 1 de diciembre de 2003 (DO C 299 de 10.12.2003).

11.2.3 Por consiguiente, se teme que la orientación dada a la aproximación de la Comisión a este asunto no llegue a concretarse en medidas normativas puntuales y eficaces, basándose en una interpretación inadecuada del principio de subsidiariedad y de complementariedad en relación con las políticas nacionales ⁽¹⁾.

11.2.4 Otro de los ámbitos en los que existe una importante laguna normativa a escala comunitaria es el que se refiere a la definición del ámbito de los servicios esenciales de interés general y de los principios uniformes que deben regirlos, en lo relativo a la continuidad y la universalidad de las prestaciones, el carácter abordable de los precios, el derecho de acceso y la libertad de elección, etc. ⁽²⁾.

11.2.4.1 En el seguimiento de sus dictámenes sobre este tema ⁽³⁾, el CESE opina que la ampliación de la UE exige que se definan orientaciones precisas con vista a las situaciones de privatización de algunos servicios públicos esenciales, y a la identificación, con carácter imperativo, del núcleo de servicios de interés general, de los que no pueden dejar de formar parte los transportes aéreos y ferroviarios, la electricidad, el gas, los servicios postales y las telecomunicaciones ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 A falta de indicadores de calidad suficientemente precisos para permitir una evaluación comparativa de estos servicios, se está a la espera de la Comunicación prometida por la Comisión sobre una metodología de evaluación horizontal de los servicios de interés general ⁽⁵⁾.

11.2.5 Otra laguna que debe colmarse es la de la uniformización, a escala comunitaria, de la ley aplicable a las obligaciones no contractuales.

11.2.5.1 Por esta razón, merece una referencia muy especial la iniciativa de la Comisión de avanzar en este sentido con una propuesta de Reglamento ⁽⁶⁾, que, junto a las observaciones y sugerencias que el CESE realizó en su Dictamen ⁽⁷⁾, constituye un elemento esencial de armonización legislativa a escala de la UE ampliada, en un ámbito esencial para la adecuada protección de los consumidores.

11.3 En lo que se refiere al **derecho a la información**, en particular en todo lo relativo a los productos alimentarios ⁽⁸⁾, además de que el etiquetado debe ser cada vez más comprensible para los consumidores, deberán utilizarse igualmente otros métodos modernos que mejoren la información de los consumidores (Internet, números telefónicos gratuitos, servicios de ayuda al consumidor, etc.), sin olvidar identificar su origen, siempre que sea exigible y posible ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Sin perjuicio del Dictamen del CESE en esta materia (CESE 137/2005).

⁽²⁾ Cf. Libro Verde sobre los servicios de interés general (COM(2003) 270 final, de 21.5.2003) y la Comunicación de la Comisión «Los servicios de interés general en Europa» (COM(1996) 443 final, de 11.9.1996).

⁽³⁾ Dictamen CESE 1607/2003, de 10.12.2003 (DO C 80 de 30.3.2004) (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER) y Dictamen CESE 605/1997, de 29.5.1997 (DO C 287 de 22.9.1997) (ponente: Sr. Van Dijk). Cf. igualmente los Dictámenes sectoriales del CESE sobre algunos servicios esenciales, entre los que destacan el Dictamen CESE 1269/1996, de 31.10.1996 (DO C 66 de 3.3.1997) sobre la energía, y, el Dictamen CESE 229/2001, de 1.3.2001 (DO C 139 de 11.5.2001) sobre los servicios de comunicaciones electrónicas (en ambos casos, ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

⁽⁴⁾ En Portugal, nos hallamos ahora ante la sorpresa de la exclusión del servicio telefónico de los servicios públicos esenciales (Ley 5/2004, de 10.2.2004).

⁽⁵⁾ COM(2004) 374 final de 12.5.2004.

⁽⁶⁾ Reglamento relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) (COM(2003) 427 final, de 22.7.2003).

⁽⁷⁾ Dictamen CESE 841/2004 (ponente: Sr. Von FÜRSTENWERTH, DO C 241 de 28.9.2004).

⁽⁸⁾ Dir. 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20.5.2000, DO C L109, de 6.5.2000.

⁽⁹⁾ Con arreglo a la Directiva, la identificación de origen del producto sólo será obligatoria cuando su omisión pueda inducir a error al consumidor. Esta formulación presenta muchas dudas y no es suficientemente clara desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

11.4 En lo relativo a la **protección de la salud y la seguridad**, el funcionamiento aún más eficaz del sistema Rapex ⁽¹⁾ depende de la capacidad de respuesta de las autoridades de los Estados miembros. El CESE reafirma así la necesidad de invertir en la calidad de la fiscalización del mercado comunitario, mediante proyectos que contribuyan a la formación y el desarrollo de los mecanismos de control del mercado en los Estados miembros y en particular en los nuevos Estados de la adhesión, apoyando tanto a los organismos representativos de los consumidores, como a los entes públicos competentes ⁽²⁾.

11.4.1 A su vez, es competencia de las asociaciones de consumidores garantizar una información fidedigna sobre los productos y los servicios más seguros y así proporcionar los resultados de los controles efectuados a escala nacional.

11.5 En lo que se refiere a la **protección de los intereses económicos** de los consumidores hay varios aspectos que merecen atención y reformulación.

11.5.1 En cuanto a la **responsabilidad del productor** ⁽³⁾, el actual régimen presenta un desequilibrio que va en detrimento de los consumidores, entre la carga de la prueba, que se impone al consumidor, y las causas de exoneración de la responsabilidad del productor.

11.5.1.1 Se justifica así plenamente que prosigan los trabajos en curso relativos a la Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio de 1985, en el sentido preconizado en particular en el Libro Verde sobre la responsabilidad por productos defectuosos ⁽⁴⁾ y al que se han referido varios estudios encargados desde entonces por la Comisión ⁽⁵⁾.

11.5.2 La delimitación de la protección de los consumidores en materia de **ventas a domicilio** ⁽⁶⁾ por solicitud expresa de los consumidores, plantea algunas reservas por la dificultad de la prueba y por la existencia de situaciones límite que no ofrecen seguridad jurídica. El CESE entiende que este problema debería analizarse de nuevo de modo que se definan presunciones que protejan al consumidor contra los comportamientos fraudulentos. Entiende también que toda la Directiva debería revisarse a la luz de las actuales prácticas desleales y agresivas y de los textos comunitarios que a ellas se refieren.

11.5.3 En relación con los **contratos celebrados a distancia** ⁽⁷⁾, sería importante establecer de manera imperativa la imposición al proveedor de la carga de la prueba sobre el cumplimiento de las obligaciones de información previa, de su confirmación por escrito y del consentimiento del consumidor ⁽⁸⁾. Por otra parte, sería pertinente analizar la adecuación del deber de información en los contratos a distancia relativos a las nuevas tecnologías.

⁽¹⁾ Sistema de Intercambio Rápido de Información.

⁽²⁾ En este mismo sentido, véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad general de los productos», DO C 367 de 20.12.2000). Sobre los mecanismos de fiscalización del mercado, el 65 % de los encuestados los consideran adecuados y el 37 %, poco eficientes.

⁽³⁾ Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legislativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad derivada de los productos defectuosos, modificada por la Directiva 99/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 1999, por la que se ampliaba el ámbito de aplicación al mercado de la electricidad.

⁽⁴⁾ COM(1999) 396 final, de 28.7.1999.

⁽⁵⁾ En particular, el Informe presentado por Lovells (MARKT/2001/II/D), Contract no ETD/2001/B5-3001/D/76, en el que participó también el ponente del presente documento.

⁽⁶⁾ Directiva 85/577/CEE del Consejo de 20 de diciembre de 1985 relativa a los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales, DO L 372 de 31.12.1985.

⁽⁷⁾ Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997 relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, DO L 144 de 4.6.1997.

⁽⁸⁾ Apartado a) del artículo 11 de la Directiva 97/7.

11.5.4 El CESE manifiesta su preocupación en lo relativo al ejercicio del **derecho de retractación**, y estima importante proceder a la uniformización de los plazos en los varios textos legislativos y definir reglas claras para el ejercicio de este derecho, particularmente en lo relativo a la comercialización a distancia de servicios financieros ⁽¹⁾ y en materia de crédito al consumo ⁽²⁾. El CESE no puede dejar de señalar la necesidad de simplificar este régimen, complejo y poco transparente ⁽³⁾.

11.5.5 En materia de protección de los consumidores ante las **cláusulas abusivas** ⁽⁴⁾, sería interesante que la Comisión procediese a efectuar una relación sistemática y actualizada de las cláusulas generales contractuales que hayan sido expresamente declaradas abusivas, sea por las jurisprudencias nacionales de los diferentes Estados miembros, sea por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con vistas a su divulgación entre las organizaciones representativas de los consumidores y de los profesionales ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 Por otra parte, se considera que se ha sobrepasado claramente su normativa, por lo que insta a la Comisión a que ultime rápidamente los trabajos de revisión, en el seguimiento de su Informe sobre la aplicación de la Directiva ⁽⁶⁾ y de las numerosas reuniones de trabajo que se han celebrado sobre este asunto.

11.5.6 En cuanto a la problemática del **crédito al consumo** ⁽⁷⁾, el CESE ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la reciente propuesta de la Comisión ⁽⁸⁾ en esta materia, y cabe ahora reafirmar la necesidad de combatir los casos de usura, y de equilibrar los derechos y deberes de los consumidores y de las entidades de crédito. La existencia de disparidades entre las normativas nacionales en esta materia, y los diferentes niveles de protección de los consumidores, situación que, pudiendo agravarse con la entrada de los nuevos Estados, podría perjudicar la confianza del mercado de servicios financieros y provocar distorsiones de competencia.

11.5.7 Un asunto que merece un tratamiento urgente a escala comunitaria, como ya ha destacado en diversas ocasiones el CESE, es el del **sobreendeudamiento de las familias**, que se ha agravado y que se teme que pueda dispararse con la probable subida de los tipos de interés ⁽⁹⁾.

11.5.8 El CESE considera igualmente que es esencial profundizar la normativa en materia de **seguridad en los pagos electrónicos** ⁽¹⁰⁾, y acoge favorablemente la reciente iniciativa de la Comisión de iniciar un debate sobre el establecimiento de un espacio único para los pagos en el mercado interior ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros (DO L 271, de 9.10.2002).

⁽²⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las disposiciones legislativas, normativas y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito a los consumidores (COM(2002) 443 final, de 11.9.2002).

⁽³⁾ El 89 % de los encuestados afirman que este derecho está consagrado en la legislación, pero el 30 % señalan que estos mecanismos no tienen aplicación efectiva.

⁽⁴⁾ Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril, DO L 95/29, de 21.4.1993.

⁽⁵⁾ Por lo que sabemos, el CLAB no se ha seguido actualizando y es de difícil acceso. El 52 % de los encuestados consideran suficiente la protección que se presta a los consumidores frente a las cláusulas abusivas y apenas un 19 % considera insuficiente esta protección.

⁽⁶⁾ COM(2000) 248 final, de 6.7.2000; cf. Dictamen (ponente: Sr. ATAÍDE FERREIRA), DO C 116, de 20.4.2001.

⁽⁷⁾ Directiva 87/102 (DO L 42, de 12.2.1987) y Directiva 98/7 (DO L 101, de 1.4.1998).

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito a los consumidores, de 17 de julio de 2003 (DO C 234 de 30.9.2003), en el que el CESE manifiesta su opinión de no aceptar que la Propuesta mantenga, a semejanza de la Directiva 87/102/CEE, como preocupación de primer plano el desarrollo del mercado interior, y que la protección de los consumidores sólo se considere necesaria en la medida en que pueda favorecer el fomento de la libre circulación de la oferta de crédito, sin que constituya un fin en sí mismo, sino solo un instrumento de desarrollo del mercado interior.

⁽⁹⁾ (COM(2002) 443 final - 2002/0222 (COD)). En este sentido merecen citarse por su actualidad el Documento Informativo y el Dictamen de Iniciativa, de 24.4.2002 (ponente: Sr. ATAÍDE FERREIRA), DO C 149, de 21.6.2002, y las diversas reuniones en relación con este tema promovidas por la Comisión y por organizaciones nacionales de consumidores.

⁽¹⁰⁾ La Recomendación de la Comisión 87/598/CEE relativa a un código europeo de buena conducta en materia de pagos electrónicos (DO L 365, de 24.12.1987) es insuficiente para proteger los intereses de los consumidores en esta materia.

⁽¹¹⁾ Comunicación de la Comisión sobre un marco jurídico relativo a los pagos en el mercado interior (COM(2003) 718 final), y el Dictamen, de 30.6.2004 (ponente: Sr. RAVOET).

11.5.8.1 Sin embargo, sigue faltando una perspectiva de conjunto en el ámbito del comercio electrónico, que permita ganar la confianza de los consumidores, tal como se puso claramente de manifiesto durante la conferencia que se celebró en Dublín para conmemorar el Día Europeo del Consumidor 2004.

11.5.8.1.1 Además, los trabajos realizados hasta ahora para crear sistemas de acreditación de los profesionales no han llegado a concretarse, siguiera en medidas de autorregulación capaces de permitir a los consumidores identificar los sitios de Internet que merecen confianza.

11.5.8.1.2. Son por consiguiente bienvenidas, a pesar de sus limitaciones, las recientes medidas adoptadas, por iniciativa de la Comisión, para promover una utilización más segura de Internet ⁽¹⁾ y en relación con la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de respuesta en los servicios audiovisuales y de información ⁽²⁾.

11.5.8.2 Por otra parte, a escala internacional falta un marco jurídico semejante al introducido en la UE con el Reglamento Bruselas I, esencial para el desarrollo seguro de las transacciones electrónicas internacionales, por lo que se plantea como objetivo esencial, en el contexto de la Conferencia de La Haya, establecer un convenio en materia de competencia y aplicación de las sentencias de carácter civil y mercantil en este ámbito.

11.5.9 Un ámbito de importancia fundamental es el de la uniformización del **derecho de los contratos**, iniciada por la Comisión y apoyada por el CESE ⁽³⁾, que debería proseguirse y profundizarse, dando preferencia a la uniformización de determinados contratos específicos que encierren un interés particular para los consumidores ⁽⁴⁾.

11.5.10 Tras la recientemente publicada Directiva relativa a determinados aspectos de venta de bienes de consumo y a las garantías conexas ⁽⁵⁾, en la que destacan los aspectos relacionados con las garantías en la venta de bienes, siguen siendo de actualidad las críticas que se hicieron a la propuesta en el Dictamen del CESE ⁽⁶⁾, en particular por lo que respecta a las relaciones entre las garantías comerciales y las legales, y los procedimientos para poner en práctica dichas garantías.

11.5.10.1 Sería preciso ahora estudiar no sólo la ampliación de su ámbito de aplicación a los servicios de posventa ⁽⁷⁾, sino en especial un acompañamiento muy atento por parte de la Comisión del modo como se transpone a la legislación de los Estados miembros, debido a la complejidad de su régimen y la difícil articulación con los diferentes Derechos nacionales.

11.5.11 Una esfera en la que desde hace mucho tiempo se esperaba una posición de la Comisión, en el marco del seguimiento del Libro Verde relativo a la protección de los consumidores ⁽⁸⁾, es la de las **prácticas comerciales desleales**.

11.5.11.1 No obstante, en su Dictamen sobre este asunto ⁽⁹⁾, el CESE tuvo ya oportunidad de manifestar su decepción y profunda desconfianza respecto al sentido y la orientación dados al instrumento en preparación.

⁽¹⁾ Cf. COM(2004) 91 final, de 12.3.2004 y el Dictamen del CESE elaborado por los miembros Sr. RETUREAU y Sra. DAVISON.

⁽²⁾ Cf. COM(2004) 341 final y el Dictamen (Ponente: Sr. PEGADO LIZ).

⁽³⁾ Cf. Comunicación de la Comisión sobre el Derecho europeo de contratos (COM(2001) 398 final, de 11.7.2001) y el Dictamen del CESE (ponente: Sr. RETUREAU; DO C 241, de 7.1.2002).

⁽⁴⁾ Cf. Dictamen de iniciativa relativo al contrato de seguro (INT/202) (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

⁽⁵⁾ Directiva 1999/44/CE, de 25.5.1999. DO L 171 de 7.7.1999.

⁽⁶⁾ Dictamen 743/1994, de 1.6.1994 (ponente: Sr. PROUMENS). (DO C 295 de 22.10.1994).

⁽⁷⁾ Como ya preveía el excelente Libro Verde de la Comisión (COM(93) 509 final, de 15.11.1993), cuyo espíritu fue traicionado por la Directiva.

⁽⁸⁾ COM(2001) 531 final; Dictamen 344/2002, de 26.2.2003 (ponente: Ann DAVISON), DO C 125, de 27.5.2002.

⁽⁹⁾ Dictamen, de 28.1.2004 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER) (DO C 108 de 30.4.2004).

11.5.11.2 Será por consiguiente un tema cuyo futuro desarrollo deberá seguirse muy de cerca, con una atención especial por parte de los representantes de los consumidores, en especial en los nuevos Estados de la adhesión.

11.5.12 Asimismo, el CESE manifestó ya su posición de descontento con el proyecto de Reglamento relativo a la **promoción de ventas** ⁽¹⁾, y reafirma aquí su desconfianza por la forma final del mismo y su compatibilidad con la propuesta relativa a las prácticas comerciales desleales, y teme que, en su conjunto, ambos instrumentos acaben por representar un retroceso respecto al nivel actual de protección y defensa, en lugar de contribuir a la mejor promoción de los consumidores.

11.6 Por último, en el ámbito del **acceso a la justicia**, el CESE considera necesario profundizar no solo en la tutela de los intereses colectivos, difusos o individuales homogéneos de los consumidores ⁽²⁾, mediante la revisión urgente de la Directiva relativa a la acción inhibitoria ⁽³⁾ comunitaria ampliando su ámbito de aplicación a fin de transformarla en una verdadera «class action» destinada a promover la reparación de daños más allá de la mera cesación de las prácticas ilícitas o desleales, así como también los legítimos intereses de cada consumidor individual en situación de conflicto, en particular en lo que respecta al acceso a una justicia rápida y de preferencia gratuita ⁽⁴⁾. En este ámbito, el CESE reafirma su apuesta no sólo por medios alternativos de resolución de conflictos ⁽⁵⁾, sino también por procedimientos arbitrales y considera prioritario apoyar a las autoridades nacionales a escala operativa y técnica, en el sentido de su creación y ejecución en los diferentes Estados miembros ⁽⁶⁾.

11.6.1 El CESE aboga también por la adopción de un instrumento vitalicio que, sin perjuicio de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, garantice los objetivos enumerados por la Comisión en sus Recomendaciones en esta materia ⁽⁷⁾, en particular el principio de libertad del consumidor y el principio de imparcialidad y transparencia del proceso, transformando en preceptos imperativos lo que hoy son solo meras recomendaciones que no han tenido una aplicación práctica generalizada.

11.7 En este ámbito, el CESE saluda las iniciativas recientes de la Comisión en materia de cooperación judicial, de las que destaca los reglamentos relativos a la insolvencia ⁽⁸⁾ y la ley aplicable en materia de competencia de los tribunales (Convenio de Bruselas) ⁽⁹⁾ así como la propuesta de Reglamento relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) ⁽¹⁰⁾, el Libro Verde relativo a la transformación del Convenio de Roma sobre obligaciones contractuales en Reglamento comunitario (Roma I) ⁽¹¹⁾, o el Reglamento por el que se establece un marco general para las actividades comunitarias destinadas a facilitar el progreso del espacio judicial europeo en materia civil ⁽¹²⁾, e insta a la Comisión a proseguir sus esfuerzos por crear un espacio judicial único, como elemento estructurante esencial de los aspectos adjetivos de la realización del mercado único, cada vez más esencial en una UE ampliada.

⁽¹⁾ Dictamen, (ponente: Sr. DIMITRIADIS). DO C 221, de 17.9.2002, sobre la Propuesta de Reglamento de la Comisión (COM(2001) 546 final, de 2.10.2001).

⁽²⁾ El 71 % de los encuestados señalan que existen mecanismos de acceso a la justicia y sólo un 29 % respondieron que no existen mecanismos específicos. Por lo que respecta a su eficacia, el 58 % los consideran adecuados y el 35 % los consideran poco eficientes.

⁽³⁾ Directiva 98/27/CE, de 19.5.1998 (DO L 166, de 11.6.1998), ya en versión codificada (COM(2003) 241 final de 12.5.2003).

⁽⁴⁾ Por lo que respecta a las reglas de la exención de costas procesales para las asociaciones de defensa de los consumidores, el 73 % de los encuestados respondieron que no existe.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el Libro Verde sobre formas alternativas de resolución de litigios en materia civil y comercial (COM(2002) 196, de 19.4.2002) (ponente: Sr. MALOSSE); – DO C 85, de 8.4.2003. En su seguimiento, el CESE está a la espera de la publicación del informe sobre el funcionamiento de EEJ-NET; no obstante, señala ya la necesidad de aumentar su operatividad.

⁽⁶⁾ El 78 % de los encuestados afirman que existen mecanismos alternativos de resolución de conflictos y sólo el 33 % respondieron negativamente.

⁽⁷⁾ Recomendación 98/257/CE de 30 de mayo, relativa a los principios aplicables a los organismos responsables de la resolución extra judicial de litigios de consumo (DO L 115, de 17.4.1998) y Recomendación 2001/310/CE de 4 de abril de 2001 (DO L 109, de 19.4.2001).

⁽⁸⁾ Doc. 9179/99 + con 1-99/00806 del Consejo (- DO C 75 de 15.3.2000) (ponente: Sr. REVOET) y que constituye hoy el Reglamento CE (DO L 160/1, de 30.6.2000).

⁽⁹⁾ Reglamento CE 44/2001 (DO L 12, de 16.1.2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 427 final, de 22.7.2003.

⁽¹¹⁾ COM(2003) 654 final, (ponente del Dictamen CESE: Sr. PEGADO LIZ). (Dictamen CESE 88/2004, en DO C 108 de 30.4.2004).

⁽¹²⁾ COM(2001) 705 final, de 22.11.2001 (ponente: Sr. ATAÍDE FERREIRA; DO C 36 de 8.2.2002).

12. Conclusiones

12.1 La promoción, la participación, la protección y la defensa de los consumidores deben constituir un objetivo permanente de todas las políticas de la Unión Europea, ya que son un derecho efectivo de los ciudadanos europeos.

12.2 Con la adhesión de más de diez Estados miembros, en la mayoría de los cuales la protección de los consumidores es un ámbito relativamente nuevo, se habrá que reexaminar toda la política de los consumidores para adecuarla a la nueva realidad de un nuevo mercado de aproximadamente 500 millones de consumidores.

12.3 La Unión Europea y sus instituciones tienen un papel decisivo que desempeñar en la determinación de las prioridades para la reforma del marco jurídico e institucional y de los programas de acción indispensables para garantizar una política de los consumidores eficaz que asegure y haga realidad dichos objetivos.

12.4 Con el presente Dictamen el CESE se propone contribuir a definir esta política, en su calidad de portavoz de las inquietudes de la sociedad civil, y teniendo especialmente en cuenta la participación de representantes procedentes de los nuevos Estados miembros.

12.5 A juicio del CESE, las prioridades inmediatas en términos de política de los consumidores son las siguientes:

- la consolidación del acervo comunitario, haciendo hincapié en la simplificación y la codificación
- la aplicación efectiva de la legislación aprobada y transpuesta adecuadamente y su control estricto
- la aplicación de la Directiva marco sobre las prácticas comerciales desleales
- un esfuerzo urgente para mejorar la información y la educación de los consumidores
- la consideración de la integración efectiva de la política de los consumidores en las restantes políticas tanto a escala comunitaria como a escala nacional
- el apoyo a las organizaciones de consumidores con vista a la realización de análisis de productos e intercambio de información sobre la calidad de éstos.

12.6 El CESE insiste en que unas organizaciones representativas de los consumidores fuertes e independientes constituyen la base de una política de defensa, promoción y participación de los consumidores eficaz.

12.7 El CESE considera que, para ello, es necesario que las organizaciones de consumidores cuenten con una financiación que les permita desarrollar acciones, programas, proyectos e iniciativas.

12.8 A juicio del CESE, la definición de los criterios de representatividad y de participación de las organizaciones de consumidores podrá contribuir decisivamente a aumentar la eficacia de la política de los consumidores.

12.9 El CESE considera que, de forma paulatina y sin perder de vista la necesidad de mantener el equilibrio de los intereses presentes, habrá que dar continuidad o emprender nuevas iniciativas legislativas, en particular en los ámbitos siguientes:

- seguridad de los servicios y responsabilidad del prestador de servicios defectuosos
- servicios de interés general
- protección de la salud y la seguridad
- mayor seguridad en los pagos electrónicos y en la utilización de Internet
- sobreendeudamiento de los hogares
- medios de pago
- legislación sobre los contratos
- acceso a la justicia y espacio judicial único.

12.10 Por otro lado, el CESE considera que debería revisarse y coordinarse la diversa legislación comunitaria en vigor con objeto de adecuarla al nuevo mercado único ampliado, en especial, en los siguientes ámbitos:

- responsabilidad del productor
- ventas a domicilio, ventas a distancia, comercio electrónico y promoción de ventas
- cláusulas abusivas
- crédito al consumo
- garantías en la venta de bienes y servicios.

12.11 El CESE insiste en su propuesta de crear un Instituto de investigación de la UE para cuestiones relacionadas con los consumidores ⁽¹⁾.

12.12 El CESE insta a los Estados miembros a que consideren la protección, la defensa, la promoción y la participación de los consumidores una prioridad que deben integrar en todas sus políticas.

12.13 El CESE recomienda a la Comisión que tenga presentes las propuestas y sugerencias contenidas en el presente Dictamen para la definición de nuevas orientaciones en materia de política de los consumidores y que proceda a la divulgación periódica de informes sobre la situación del consumo y de los consumidores en Europa.

Bruselas, 10 de febrero de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dictamen «Estrategia en materia de política de los consumidores» (DO C 95 de 23.4.2003; ponente, Sra. Davison) y Dictamen «Marco para la financiación de la política de los consumidores 2004-2007» (DO C 234 de 30.9.2003; ponente, Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Aunque obtuvo por lo menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada la siguiente enmienda:

Punto 12.5

Complétese la enumeración de las prioridades como sigue:

«- la posibilidad de solucionar los problemas relacionados con los derechos de los consumidores, cuando éstos se hallan fuera de su país, en su propia lengua nacional, por mediación de un representante de la ley de su país.»

Exposición de motivos

Actualmente resulta difícil para los consumidores saber cuáles son sus derechos en un país de la UE que no sea el suyo a causa de la barrera lingüística y del desconocimiento de los procedimientos. Por ejemplo, en caso de que no se respeten los derechos de un consumidor letón en los Países Bajos o viceversa.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 3

Votos en contra: 3

Abstenciones:
