

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 88

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

11 de abril de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006	
2006/C 88/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013)» COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD)	1
2006/C 88/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 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» COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD)	7
2006/C 88/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de las estaciones de ferrocarril en las grandes aglomeraciones y ciudades de la Unión Europea ampliada»	9
2006/C 88/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos zoonosanitarios de los animales y de los productos de la acuicultura, y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario» COM(2005) 362 final — 2005/0153 — 0154 (CNS)	13

ES

Precio:
18 EUR

(continúa al dorso)

2006/C 88/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios» — «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios» — «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios» — «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios» COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)	15
2006/C 88/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: Carta de calidad de la movilidad europea» COM(2005) 450 final — 2005/0179 (COD)	20
2006/C 88/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003» COM(2005) 486 final	22
2006/C 88/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo por la que se lanza un debate sobre un enfoque comunitario acerca de los sistemas de etiquetado de los productos pesqueros» COM(2005) 275 final	27
2006/C 88/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la Unión Europea»	32
2006/C 88/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea» COM(2005) 280 final — 2005/0124-1025 (CNS)	37
2006/C 88/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil»	41
2006/C 88/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE»	48
2006/C 88/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «la eficiencia energética»	53
2006/C 88/14	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 europeo de escasa cuantía» (COM (2005) 87 final — 2005/0020 (COD))	61
2006/C 88/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»	68
2006/C 88/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2005-2008»	76
2006/C 88/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-México»	85

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

424º PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE FEBRERO DE 2006

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013)»

COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD)

(2006/C 88/01)

El 2 de junio de 2005, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2006 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 La Comisión presentó su propuesta de Decisión para «un programa único integrado» a nivel comunitario en los ámbitos de la salud pública y la protección de los consumidores para el período 2007-2013, basándose en un documento estratégico compuesto por una Comunicación y una evaluación ampliada del impacto, con un documento de trabajo anexo.

1.2 Es la primera vez que la Comisión define una estrategia común para las políticas de salud pública y protección de los consumidores y que lo hace para un período tan largo (siete años). El CESE reconoce el esfuerzo de la Comisión para intentar imprimir un nuevo impulso a estas dos políticas, que desde el punto de vista administrativo dependen de una misma Dirección General.

1.3 La Comisión quiere justificar esta innovación por razones de orden jurídico, económico, social y político, y el CESE toma nota con satisfacción del conjunto de elementos de información suministrados y del cuidado por el detalle que evidencia la descripción de las distintas opciones posibles en su evaluación del impacto.

1.4 Una audiencia ampliada organizada por el CESE a la que asistieron múltiples representantes acreditados de los principales intereses en cuestión y varias iniciativas llevadas a cabo entre tanto por la Comisión y por el Parlamento Europeo permitieron recabar opiniones sobre el tenor, el contenido, la

forma de presentación y la justificación de las propuestas de la Comisión.

1.5 Sobre la base del análisis de los documentos presentados y de la información complementaria proporcionada de manera exhaustiva por la Comisión, y habida cuenta de las contribuciones de los representantes de la sociedad civil directamente interesados en los ámbitos de la salud pública y la defensa y la protección de los consumidores y de las distintas contribuciones escritas enviadas al Comité por una amplia gama de organizaciones representativas en estos ámbitos, el CESE considera a grandes rasgos que la propuesta de Decisión por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y de la protección de los consumidores no está suficientemente justificada ni explicada en sus distintos aspectos: las razones invocadas no parecen suficientemente convincentes para demostrar la validez de la opción elegida.

1.6 En particular, a juicio del CESE, no queda probada convincentemente la existencia de las sinergias que supuestamente se derivarían de la presencia efectiva de puntos comunes y complementarios en las dos políticas comunitarias en cuestión, que no pudieran desarrollarse ni aplicarse por medio de acciones de cooperación y de coordinación, teniendo en cuenta el carácter horizontal intrínseco de las dos políticas en cuestión, tal como ocurre, por ejemplo, con la política de medio ambiente.

1.7 La naturaleza jurídica de las dos políticas definidas respectivamente en los artículos 152 y 153 del Tratado es muy diferente. Por lo tanto, debe prestarse atención para evitar efectos negativos: por una parte, catalogar la política de protección de los consumidores como complementaria y subsidiaria de la política de salud pública, en detrimento de las competencias propias de la UE en ese ámbito y, por otra, introducir una dimensión indeseable de «consumo» en la salud pública, en la que se confundan los conceptos de «usuario» y de «consumidor», bajo la alegación genérica de que los dos están englobados en el concepto común de «ciudadanía».

1.8 El CESE estima también que la política de los consumidores puede salir desfavorecida en el cálculo general de un presupuesto de base única y que una decisión separada para cada una de las políticas de la UE, tal como era el caso hasta la fecha, presenta ventajas para las dos vertientes en cuestión, en particular en una situación de crisis institucional y de incertidumbre preocupante sobre las perspectivas financieras como la que se vive en la actualidad.

1.9 El CESE reconoce que la propuesta de Decisión no contempla algunos de los aspectos fundamentales de estas dos políticas al no garantizar una financiación apropiada, y que pasa por alto, quizá, algunos aspectos decisivos, fundamentales y actuales, por no mencionar la necesidad de un mayor impulso de innovación, rigor y compromiso de las modalidades de aplicación, control y evaluación previstas.

1.10 El CESE pide que el «Instituto europeo del consumidor» cuente con competencias y funciones más claramente definidas y no sea considerado como simple «departamento» no autónomo de la Agencia ejecutiva para el programa de salud pública. Sólo de esta forma puede contribuir decisivamente como sería deseable a una mejor aplicación de la legislación vigente y a una mejor información, educación y defensa de los consumidores.

2. Introducción: Síntesis de la Comunicación y de la propuesta de Decisión de la Comisión

2.1 En la Comunicación titulada «Más salud, seguridad y confianza para los ciudadanos: estrategia de salud y protección de los consumidores», la Comisión propone al Parlamento Europeo y al Consejo que adopten una Decisión por la que se establezca un programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores para el período 2007-2013.

2.2 Por primera vez, la Comisión presenta una nueva estrategia y un programa de acción comunitaria para el período 2007-2013, que supone la integración de las políticas de salud pública y de protección de los consumidores.

2.3 En su Comunicación, la Comisión explica los motivos de este nuevo enfoque e indica los objetivos comunes de las

dos políticas y el papel que desempeñan en la vida diaria de los ciudadanos. Por otra parte, la Comisión presenta las ventajas del nuevo programa común en términos de sinergias, que pueden dar lugar a un ahorro presupuestario y a una reducción de los procedimientos en aras de una mayor eficiencia.

2.4 La opción estratégica de la Comisión se fundamenta básicamente en la necesidad de crear sinergias entre las dos políticas que permitan generar economías de escala y ahorros por lo que respecta a la gestión de los recursos financieros y la eficiencia de los procedimientos, además de garantizar una mayor coherencia entre las medidas adoptadas y una mayor visibilidad de estos temas en la agenda política.

2.5 Según la Comisión, los objetivos comunes de esta política conjunta serían los siguientes:

- Proteger a los ciudadanos contra los riesgos y amenazas que no puedan controlar por sí solos.
- Mejorar la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones más correctas sobre su salud y sus intereses como consumidores.
- Integrar los objetivos de la política de salud y la política de los consumidores en las demás políticas comunitarias.

2.6 Por lo que respecta a la política de salud, los objetivos serían los siguientes:

- Proteger a los ciudadanos contra las amenazas para la salud.
- Promover políticas tendentes a fomentar una vida más saludable.
- Contribuir a reducir la incidencia de las enfermedades de alta prevalencia.
- Mejorar la eficiencia y la eficacia de los sistemas de salud.
- Suministrar más y mejor información sobre la salud.

2.7 Por lo que respecta a la política de los consumidores, los objetivos serían los siguientes:

- Garantizar un nivel elevado e idéntico de protección para todos los consumidores de la UE.
- Aumentar la capacidad de los consumidores para defender sus propios intereses.
- Ampliar el ámbito de acción de la Agencia ejecutiva para el programa de salud pública a fin de incluir un Instituto europeo de los consumidores.

3. Valoración de la Comunicación y de la propuesta de la Comisión

3.1 Observaciones generales: El programa conjunto

3.1.1 Los fundamentos jurídicos de las políticas comunitarias de salud pública y de protección de los consumidores son

de naturaleza completamente diferente. Mientras que la política de salud pública es competencia fundamentalmente de los Estados miembros y la intervención de la UE sólo se acepta con carácter complementario para apoyar las políticas nacionales en los aspectos específicos enunciados en el artículo 152 ⁽¹⁾, el Tratado, en particular después de Amsterdam, confirió a la política de los consumidores un carácter manifiestamente común con objeto de «promover» los derechos de los consumidores y la protección de sus intereses, en particular en lo relativo a la realización del mercado interior ⁽²⁾.

3.1.2 De ahí que no parezca legítimo alegar una supuesta «identidad» de la naturaleza jurídica de los artículos 152 y 153 para justificar una estrategia y un programa integrado de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública y la protección de los consumidores.

3.1.3 A ello se añade que en los Estados miembros el estatus jurídico y constitucional del derecho a la salud es también completamente distinto del de los derechos del consumidor, y la tutela de ambos derechos muestra rasgos bien diferenciados.

3.1.4 Ello no quiere decir que el CESE no considere que las cuestiones de salud pública revisten en la actualidad una importancia fundamental que, por sí sola, justificaría la necesidad de contar con una política sólida de salud pública europea, que también podría considerarse un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión. El CESE no puede sino lamentar que la no aprobación del texto constitucional pueda haber contribuido a que no se hayan dado pasos relevantes en esta dirección.

3.1.5 En efecto, el CESE no puede dejar de subrayar que los conceptos de «consumidor» y de «paciente» no son coincidentes y no puede establecerse un paralelismo entre sus rasgos característicos; en primer lugar, porque los «consumidores» no son exclusivamente individuos y sus elecciones en el mercado responden a motivaciones predominantemente económicas, mientras que los «pacientes» no pueden considerarse meros consumidores de medicamentos y de servicios de asistencia médica, puesto que sus derechos tienen otra naturaleza distinta de la exclusivamente económica y sólo son comparables al derecho a la justicia o el derecho a la educación, que se materializan en la prestación de servicios de interés general por parte de los Estados.

⁽¹⁾ Como bien recordaron tanto el Director General de la DG SANCO, Robert MADELIN, en la inauguración del «Open Health Forum 2005» (7 y 8 de noviembre de 2005, Bruselas), como los diputados europeos Miroslav MIKOLASIK, del PPE, y Dorette CORBEY, del Grupo Socialista, en sus intervenciones en el marco de la primera sesión paralela de este Foro.

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, la doctrina de VANDERSENDEN, DUBOIS, LATHAM, Van den ABEELE, CAPOUET, Van ACKERE-PIETRY, GÉRARD y AYRAL en *Comentaire Mégret*, vol. VIII, 2 ed., 1996, p. 16 y ss. y 41 y ss. La situación es aún más clara en el texto del proyecto de Constitución (DO C 169, de 18 de julio de 2003), si se comparan las disposiciones del artículo III-132 sobre la protección de los consumidores, incluido en el Capítulo III del Título III sobre las «políticas en ámbitos específicos», en el que se establece su perfecta paridad con la política social, la política agrícola o la de medio ambiente, con el artículo III-179 sobre la salud pública, que figura en el Capítulo V relativo a los ámbitos en los que la Unión sólo «podrá llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento» de las acciones de los Estados miembros, junto con la cultura, la juventud, los deportes o la protección civil.

3.1.6 Admitiendo que las dos políticas presentan aspectos comunes, no puede considerarse que esto sea un rasgo privativo o principal de estas dos políticas ⁽³⁾. Por lo demás, se considera que la Comisión no ha demostrado de manera incuestionable que los aspectos comunes de las acciones que deben llevarse a cabo en el marco de las dos políticas sólo puedan llevarse a buen término mediante la elaboración y la aplicación de un programa único integrado ni que ésta sea siquiera la fórmula más conveniente y ventajosa ⁽⁴⁾.

3.1.7 Este enfoque integrado presenta, según algunas organizaciones de consumidores, varios inconvenientes, algunos de los cuales pueden compartirse, como:

- la posibilidad de una pérdida de visibilidad y de una degradación aún mayor de la política de los consumidores debido a su incorporación o subordinación a la política de salud, en la que la UE sólo interviene con carácter complementario en apoyo de las políticas de los Estados miembros ⁽⁵⁾;

- mayores dificultades de diálogo y articulación con las organizaciones y las entidades nacionales responsables que, en la gran mayoría de los casos, no administran conjuntamente los dos ámbitos en cuestión;

- la posibilidad de que las ONG de cualquiera de los dos sectores encuentren mayores dificultades para acceder a la financiación y a la cofinanciación de las acciones en los ámbitos respectivos y negociarlas, debido a recursos limitados o destinados a otros agentes.

3.1.8 Por el contrario, ninguna de las seis razones fundamentales que se aducen en la «evaluación del impacto» (pp. 6 y 7) son un argumento decisivo para justificar la opción de abordar de manera unitaria estas dos políticas; todos los problemas podrían resolverse mediante la adecuada coordinación de las políticas, en particular si se aplica la excelente iniciativa de la Comisión relativa a la cooperación administrativa entre las autoridades nacionales ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Se da la circunstancia de que la política de los consumidores y la política de salud pública presentan también puntos de conexión con otros ámbitos como el medio ambiente, el turismo, la competencia, el mercado interior o la justicia, que, en teoría, podrían también justificar un enfoque conjunto.

⁽⁴⁾ La simple mención del contenido de las «Perspectivas financieras 2007-2013» (COM(2004) 487 final, de 14.7.2005, punto 3.3, p. 24), cuya negociación se halla en la actualidad estancada, no constituye por sí sola un argumento decisivo, sino que se limita a demostrar la coherencia de la propuesta de la Comisión, lo que no equivale a una justificación o demostración de la validez de la solución. En el «Open Health Forum 2005» el resultado fue exactamente el contrario: en él se reconoció la necesidad de reforzar una política autónoma e independiente para la salud pública a nivel europeo.

⁽⁵⁾ Como, por otra parte, la Comisión admite expresamente cuando afirma que «la estrategia y el programa propuestos tienen por objeto aplicar los artículos 152 y 153 del Tratado (...), completando las acciones de los Estados miembros con medidas de valor añadido que no pueden adoptarse a nivel nacional» (Legislative Financial Statement (Ficha financiera), p. 41).

⁽⁶⁾ Reglamento CE 2006/2004 (DO L 364, de 9.12.2004).

3.1.9 La Comisión tampoco logra demostrar cuáles serían las verdaderas sinergias estructuradoras que se derivarían de este enfoque que no fueran meramente temporales, ni cuantificar las economías de escala respectivas. Por el contrario, de su evaluación del impacto parece desprenderse que la solución actual no tiene incidencia en los costes, dado que la suma pura y simple de las dos políticas daría como resultado el mismo marco financiero exactamente (7).

3.1.10 Por el contrario, en un momento especialmente crítico por lo que se refiere a las perspectivas financieras de la UE, la separación de las dos políticas podría presentar la ventaja de abrir dos frentes de negociación y de aumentar la visibilidad de los aspectos importantes de cada una, con la posibilidad de obtener mejores resultados con respecto a los fondos asignados a las dos, según la opinión de las respectivas organizaciones representativas.

3.1.11 Por otro lado, el CESE observa con gran preocupación la posibilidad de una reducción drástica de las perspectivas financieras 2007-2013, que, aunque no haría totalmente inviable el programa actual, ya de por sí escaso en recursos, implicaría como mínimo la necesidad de reformularlo por completo y de volverlo a presentar; ello implicaría la determinación de una nueva lista de prioridades y de acciones, ya que no es concebible, por impracticable, su pura y simple reducción porcentual en proporción al recorte general de las cantidades globales presupuestadas.

3.1.12 Por último, los distintos aspectos calificados con razón como comunes a las dos políticas pueden ser objeto de acciones comunes y concertadas tanto a escala comunitaria como a nivel nacional, al igual que sucede en otros ámbitos que dependen de otras políticas comunitarias como el medio ambiente, la competencia, la educación y la cultura; hay que tener en cuenta el carácter horizontal de ambas políticas, que implica obviamente su integración obligatoria en todas las demás políticas, como la propia Comisión termina por reconocer en una serie de ejemplos que figuran en el anexo 2 a su Comunicación (p. 16).

3.2 Observaciones específicas

3.2.1 La realización de una audiencia pública con los principales representantes de la sociedad civil organizada directamente interesados en el programa de la Comisión, en la que participaron cerca de setenta personas, contribuyó decisivamente al análisis de la Comunicación y la propuesta de la Comisión objeto de examen, pese a las dificultades de carácter logístico impuestas que limitan las posibilidades de efectuar un

análisis en profundidad de los distintos aspectos y elementos en liza, con el propósito de evaluar la definición de los objetivos, las metas, los medios y su adecuada utilización, así como las acciones que deben llevarse a cabo con estos medios para alcanzar los objetivos previstos.

3.2.2 La vertiente «consumidores»

3.2.2.1 La Comisión destaca con razón las diferentes acciones que deberán llevarse a cabo para garantizar una protección más equitativa de los consumidores en la UE. No obstante, lo hace desde una perspectiva de protección minimalista, consecuencia de una tendencia que se ha materializado en sus últimas iniciativas legislativas en las que se da prioridad a una armonización total generalizada en un nivel bajo de protección. Por otra parte, el CESE expresa su preocupación por el recurso sistemático al principio de la aplicación de la legislación del país de origen y pone en guardia sobre el peligro de una visión reductora de la defensa de los consumidores, que se limite a una simple información sobre productos y servicios (8).

3.2.2.2 El CESE considera que la Comisión habría podido ser más innovadora (9) y las nuevas propuestas presentadas más concretas (10). El CESE tuvo ocasión de llamar la atención de la Comisión sobre una serie de estas lagunas, que siguen existiendo, cuando elaboró su dictamen sobre la estrategia para 2002-2006 (11). Más recientemente aprobó un dictamen de iniciativa en el que este tema se desarrolló por extenso y se profundizó, a cuyas conclusiones nos remitimos (12).

3.2.2.2.1 El CESE propone incluir en el programa actual las cuestiones siguientes:

- el sobreendeudamiento de las familias;
- la revisión del régimen de la responsabilidad del productor y la conclusión de la revisión de la Directiva sobre cláusulas abusivas, así como la reactivación del CLAB;
- el reexamen del problema de la responsabilidad del prestador de servicios defectuosos;
- el refuerzo de la seguridad del comercio electrónico;
- la necesidad de prever un refuerzo del acceso a la justicia y, en particular, de los mecanismos de defensa colectiva de los derechos de los consumidores;
- el fomento de las sinergias entre las organizaciones de consumidores de los Estados miembros «más antiguos» y de los «más recientes»;

(8) Ejemplo de esta tendencia es la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, como lo fue también la propuesta de Directiva relativa al crédito al consumo que, por suerte, fue modificada en profundidad y sustituida por otra propuesta mejorada, y, en cierta medida, la Directiva relativa a las garantías en la venta de productos.

(9) Como la propia Comisión reconoce, por otra parte, cuando afirma que «de hecho no habrá cambios importantes en estos objetivos en relación con la estrategia de la política de los consumidores para 2002-2006» [(Legislative Financial Statement, (ficha financiera) p. 58].

(10) No pueden dejarse de mencionar dos temas especialmente importantes a este respecto, uno en sentido positivo: la publicación, finalmente, de una nueva propuesta de Directiva relativa al crédito al consumo (COM(2005) 483 final, de 7.10.2005) y otro, en sentido negativo: la decisión de retirar la propuesta de Reglamento relativo a la promoción de las ventas (COM(2005) 462 final, de 27.9.2005).

(11) DO C 95, de 23.4.2003.

(12) DO C 221, de 8.9.2005.

(7) En el punto 4.4 de la «evaluación del impacto» (p. 32) puede, en efecto, leerse lo siguiente: «Desde el punto de vista puramente financiero, las ventajas logradas gracias al aumento de los gastos presupuestarios concedido a los dos programas por separado o a un único programa resultante de la fusión de ambos son prácticamente idénticas.»

— la toma en consideración de la situación particular de los nuevos Estados miembros de la UE, así como la de los países que se adhieran en el curso de la ejecución del programa ⁽¹³⁾;

— la inserción de todo el programa en la perspectiva del consumo sostenible y el comercio justo.

3.2.2.3 Sin embargo, por lo que se refiere a las iniciativas previstas de hecho, que se valoran positivamente y se apoyan, en muchos casos falta la indicación de la manera concreta en que se piensa llevarlas a la práctica y el calendario correspondiente. Éste es el caso, por ejemplo, de las siguientes:

— desarrollo de un marco común de referencia para el Derecho contractual europeo, previsto en el punto 4.2.2;

— creación de un sistema de alerta precoz para detectar la picaresca, previsto en el punto 4.2.3;

— garantía de que se escucha a los consumidores y que se refuerzan sus capacidades de organización, previsto en los puntos 4.2.2 y 4.2.4;

— integración horizontal de la política de los consumidores en otras políticas, tal como se menciona en los puntos 4.1 y 4.2.2, aunque no hay referencias al modo en que se va a llevar a la práctica.

3.2.2.4 El CESE señala que, por lo que respecta a los objetivos de aumentar la participación de la sociedad civil y de las partes interesadas en la elaboración de las políticas y la integración de la política de los consumidores en otras políticas comunitarias, los indicadores previstos para controlar y evaluar las sinergias del programa no son, excepto el primero, adecuados para la política de los consumidores.

3.2.2.5 Por otra parte, el CESE considera que sería útil definir otros indicadores de evaluación de la política de los consumidores a fin de garantizar una mayor fiabilidad y establecer un vínculo más estrecho con los objetivos definidos en el anexo 3 al programa.

3.2.2.6 Hay que tener en cuenta también que, aunque están previstos algunos «programas de trabajo anuales» para la ejecución del programa cuya duración se fija ahora en siete años, no parece que se haya previsto la utilización del instrumento que formaba parte del programa 2002-2006: la revisión del programa de acción renovable ⁽¹⁴⁾, tanto más necesaria cuanto que el período sobre el que se extiende el programa se ha ampliado a siete años.

3.2.2.7 El CESE señala que no se definen ni la organización ni el modo de funcionamiento del Instituto europeo del consumidor, integrado en la Agencia ejecutiva para el programa de salud pública, y recomienda que se garanticen su independencia y autonomía en un marco de atribuciones y competencias bien

delimitadas, para evitar que se convierta en un elemento burocrático indeseable.

3.2.2.8 Por último, por lo que se refiere a los medios financieros presupuestados para la política de los consumidores, puede comprobarse que representan menos del 20 % del total, que no equivale a más de siete céntimos de euro por consumidor al año durante los siete años de duración del programa; su duplicación aparente con respecto al programa anterior debe matizarse teniendo en cuenta la diferente duración de los programas (siete y cuatro años respectivamente).

3.2.2.9 Además, la mera consideración de la próxima adhesión de nuevos Estados miembros debería haber llevado a plantear una propuesta presupuestaria más que proporcional a la duración del programa, ya que la actual es ya insuficiente para las acciones que deberán llevarse a cabo y una parte considerable será absorbida por el funcionamiento del Instituto.

3.2.3 La vertiente «salud pública»

3.2.3.1 El CESE desea subrayar los aspectos positivos del programa de la Comisión, en particular su intención de impulsar la política de salud pública por considerarla prioritaria, confiriéndole una mayor visibilidad y adoptando instrumentos más eficaces, algo que era urgente llevar a cabo. En efecto, ni siquiera es necesario aludir a la amenaza de pandemia de gripe aviar para reconocer la necesidad de una concertación a escala comunitaria de los aspectos más significativos de la salud pública, tal como la Comisión pone de relieve con toda razón ⁽¹⁵⁾.

3.2.3.2 En este sentido, el CESE valora positivamente las grandes líneas generales relativas a la salud pública, en particular la idea de integrar las preocupaciones sobre este asunto en las demás políticas comunitarias y el hecho de apostar por la prevención, el análisis de la información, el refuerzo de la cooperación y el intercambio de conocimientos, así como por una mejor difusión de la información.

3.2.3.3 El CESE se congratula también de que la Comisión dé prioridad a la lucha contra las desigualdades en el acceso a los cuidados sanitarios, a la necesidad de promover la salud desde la infancia y a la situación a la que da lugar el envejecimiento de personas que todavía están activas en el mercado de trabajo.

3.2.3.4 Por otra parte, el CESE comparte las preocupaciones de la Comisión por lo que se refiere a las amenazas globales para la salud y a la carga cada vez mayor que representan las enfermedades vinculadas a determinados estilos de vida, por lo que aprueba la estrategia descrita en el programa para reforzar la acción sobre los factores determinantes de la salud.

⁽¹³⁾ Tema que es objeto, como se sabe, de un interesante proyecto de informe del PE, del que es ponente el diputado Henrik Dam KRISTENSEN (doc. 2004/2157 (INI), de 31.5.2005).

⁽¹⁴⁾ Llevada a cabo el 15 de septiembre de 2003 (doc. SEC(2003) 1387, de 27.11.2003).

⁽¹⁵⁾ Esto se pone claramente de relieve en el conjunto de decisiones que la Comisión ha adoptado y publicado recientemente sobre este tema: (Decisiones C (2005) 3074 y 3705 de 6 de octubre, 4068 de 13 de octubre, 3877 y 3920 de 17 de octubre, 4135 y 4163 de 19 de octubre y 4176 de 20 de octubre, 4197 y 4199 de 21 de octubre, que se recogen respectivamente en los DO L 263 de 8 de octubre, 269 de 14 de octubre, 274 de 20 de octubre, 276 de 21 de octubre y 279 de 22 de octubre.

3.2.3.5 El CESE respalda también el esfuerzo que hace la Comisión por apoyar el desarrollo de organizaciones activas en el sector de la salud para que refuercen su presencia en las instancias de diálogo, la movilidad de los pacientes, la cooperación entre los sistemas sanitarios nacionales a fin de que puedan afrontar los retos que se les plantean y el refuerzo de los mecanismos de intercambio de información en materia de salud pública.

3.2.3.6 El CESE reconoce de este modo que la Comisión ha dispensado a la vertiente «salud pública» un tratamiento más adecuado a las necesidades del sector, desde el punto de vista de la definición de los objetivos, la descripción de las acciones o también de los medios asignados para su realización, que representan cerca del triple de lo previsto en el programa anterior y más del cuádruple de lo que está previsto para la vertiente «consumidores».

3.2.3.7 Sin embargo, el CESE considera que incluso en esta vertiente no se introducen innovaciones de importancia⁽¹⁶⁾ en relación con el contenido de los programas anteriores; por lo tanto, siguen siendo completamente válidas las observaciones que el CESE formuló sobre el programa 2001-2006 y el Plan europeo «Medio ambiente y salud 2004-2010», en particular por lo que se refiere a la falta persistente de objetivos concretos y evaluables objetivamente y de un calendario preciso para su realización⁽¹⁷⁾.

3.2.3.8 El CESE habría defendido una indicación precisa de los objetivos perseguidos sobre aspectos que figuraban en el texto legal anterior y que han desaparecido del texto actual. Se trata, por ejemplo, de los relacionados con la lucha contra las desigualdades en materia de salud, en particular entre los hombres y las mujeres, pero también la situación de las personas mayores, las personas más desfavorecidas y los grupos

marginales de la sociedad, o también la confidencialidad de los datos de carácter personal, los factores personales y biológicos, los efectos perjudiciales de las radiaciones y del ruido, o la resistencia a los antibióticos.

3.2.3.9 El CESE también habría deseado que se incluyeran de forma coherente en el programa temas de verdadera importancia, como la obesidad, el VIH/SIDA, la salud mental⁽¹⁸⁾, la salud infantil y las enfermedades infantiles o el envejecimiento pues, aunque se mencionan en las partes descriptivas del programa, no son objeto de un tratamiento adecuado en el texto legal de la propuesta de Decisión.

3.2.3.10 No obstante, lo que no puede por menos que sorprender es la manera en que la propuesta de la Comisión pasa por alto algunas de las grandes cuestiones de salud pública de la actualidad, como la salud dental, la vista, los cuidados paliativos y la mitigación del dolor.

3.2.3.11 Por regla general, el Comité valoraría positivamente que la Comisión se hubiese mostrado más comprometida con aspectos como la calidad de la información a todos los niveles y en todos los ámbitos, la prevención global de los riesgos, las asociaciones público-privadas, la cooperación entre los Estados miembros y la cooperación internacional.

3.2.3.12 Por último, al CESE le hubiera gustado también que el programa incluyera acciones concretas destinadas a facilitar la comparabilidad entre los distintos sistemas sanitarios de la UE⁽¹⁹⁾, promover la protección de los pacientes que se desplazan en la UE («seguro de enfermedad en la UE»), fomentar más decididamente la aprobación de códigos de «buenas prácticas» y crear y desarrollar «centros de excelencia», así como un centro de epidemiología.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

⁽¹⁶⁾ En efecto, un análisis comparativo de los programas 2007-2013 y 2001-2006 revela que el contenido de los puntos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.4, 5.6, 5.7 y 6 de la propuesta actual coincide con el del programa anterior; sólo cambia la numeración. Sin embargo, pueden encontrarse algunas innovaciones en el apartado 1.5; en el detalle del punto 2, aunque el tema de la respuesta a las emergencias sanitarias ya figurase en el programa anterior; en los puntos 3.5, 3.6, y 3.7 y en la totalidad del apartado 4 que sólo se enunciaba vagamente en la Comunicación de la Comisión relativa al programa anterior; y en los puntos 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 y 5.8. En cambio, la referencia a las acciones en el ámbito de la cooperación con los países candidatos y los terceros países ha desaparecido del programa actual y esta cuestión sólo se menciona en el punto 2.2.
⁽¹⁷⁾ DO C 116, de 20.4.2001 y DO C 157, de 28.6.2005.

⁽¹⁸⁾ Esto resulta mucho más sorprendente si se tiene en cuenta que la Comisión acaba de publicar un excelente Libro Verde titulado «Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental» (COM(2005) 484 final, de 14 de octubre de 2005) como seguimiento, por otra parte, de toda una serie de actividades realizadas desde 1997 en este ámbito, de las que da amplia cuenta el informe preparado por el profesor Ville Lehtinen en diciembre de 2004. Es la prueba evidente de que la Comisión puede realizar, con plena autonomía, acciones de gran interés en ámbitos importantes de la salud pública que no tienen nada que ver con la política de los consumidores.
⁽¹⁹⁾ Necesidad que puso de manifiesto con toda razón el Dr. Yves CHARPAK, de la OMS, durante el «Open Health Forum 2005».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 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»

COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD)

(2006/C 88/02)

El 1 de septiembre de 2005, 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 23 de enero de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE felicita a la Comisión por el contenido de la reforma propuesta, que facilita y aclara el cumplimiento del Reglamento, tan importante para hacer efectivo el espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE. No obstante, algunos de los nuevos apartados plantean cierta confusión a la hora de interpretar su contenido, en especial el apartado 3 in fine del artículo 8, en cuanto que establece una excepción en el cómputo de los plazos, cuando se produzca la negativa de aceptación por parte del destinatario, a causa del desconocimiento de la lengua en la que estuviera redactado el documento, para proteger al requirente según las disposiciones nacionales.

1.2 Por otra parte, en el artículo 14 in fine, cuando se hace referencia a sistemas «equivalentes» al acuse de recibo, deberían precisarse más los otros sistemas probatorios válidos de notificación o traslado efectuado por los servicios postales.

1.3 Sería necesario que se aclararan ambos temas, y, sobre todo, que se verificaran las diversas versiones lingüísticas, en muchos casos discordantes entre ellas. El problema se puede resolver antes de la publicación del Reglamento, ya que hay que considerar que su aplicación la lleva a cabo cada Estado miembro según su versión lingüística.

1.4 El CESE muestra su preocupación ante la falta de valoración por la Comisión de la situación para su aplicación en los Estados miembros recientemente incorporados, a pesar de que haya adaptado los anexos a esta nueva situación.

1.5 En todo caso, el CESE quiere manifestar que el procedimiento empleado en la reforma es el apropiado, por tener en cuenta a todas las partes implicadas y, sobre todo, porque se ha utilizado uno de los instrumentos creados a tal fin, la Red Judicial Europea, que permite tener en cuenta los problemas que se hayan detectado en la aplicación de ambos procedimientos.

2. Introducción

2.1 La Comisión Europea presenta esta propuesta de Reglamento en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24 del

Reglamento (CE) n° 1348/2000 ⁽¹⁾, que establece que, una vez examinada su aplicación en el periodo señalado, hasta el 1 de junio de 2004, la Comisión procederá a adaptar el contenido de sus normas a la evolución del sistema de notificación. No obstante, la modificación propuesta va más allá de una simple revisión formal, al incorporarse al proceso de simplificación legislativa emprendido por la UE, así como al considerar la numerosa legislación propuesta en este mismo periodo, a fin de cumplir la resolución del Consejo de Tampere de desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia que garantice la libre circulación de las personas en los límites de la UE.

2.2 La función de este Reglamento tiene una gran importancia para el buen funcionamiento del mercado interior. Las operaciones y contratos transfronterizos y, sobre todo, los nuevos sistemas de contratación, que adoptan como soporte las nuevas tecnologías, hacen necesaria la existencia de una norma que establezca el procedimiento de notificación y traslado de los documentos judiciales y extrajudiciales de un Estado a otro. Conviene señalar a este respecto que el CESE ya se pronunció ⁽²⁾ por que el instrumento jurídico que regulara este procedimiento fuera un reglamento y no una directiva, ya que el fin pretendido es conseguir una total armonización.

3. Contenido de la reforma

3.1 Dentro del proceso de simplificación pretendido en la propuesta de reforma se incluyen modificaciones que refuerzan la seguridad jurídica para el requirente y para el destinatario, habida cuenta de que se busca un principio básico para mantener la confianza en el mercado interior.

3.2 En primer lugar, se establecen normas claras para el cómputo de los plazos (art. 7.2), sustituyéndose las anteriores disposiciones por el plazo de un mes contado a partir de la recepción, y solo en las relaciones entre las administraciones de cada Estado será la legislación nacional la aplicable en cada supuesto (art. 9.1 y 2).

⁽¹⁾ DO L 160 de 30.6.2000.

⁽²⁾ DO C 368 de 20.12.1999 (punto 3.2).

3.3 Se clarifica la posibilidad de que el destinatario se niegue a aceptar el documento por desconocimiento de la lengua en la que estuviera redactado, y se contempla la posibilidad de realizar una traducción del documento a una lengua conocida por el destinatario; en ese caso, los plazos previstos se empiezan a computar a partir de la fecha de su realización (art. 8.1). No obstante, en el nuevo apartado 3 se establece una excepción para los supuestos en que las normas nacionales establezcan plazos determinados, para preservar los derechos del requirente, en cuyo caso la fecha será la de notificación o traslado del documento inicial.

3.4 Es importante, también, la modificación propuesta en relación con los gastos de notificación o traslado (art. 11.2), al disponer que cada Estado miembro fijará una tasa fija establecida por adelantado.

3.5 Respecto a la notificación o traslado por servicios postales (art. 14), se establece la facultad de cada Estado miembro de requerir la prueba del acuse de recibo o «equivalente», sin que por ello se afecte a la libertad de las personas interesadas en un proceso judicial de notificar o trasladar los documentos judiciales por medio de agentes judiciales, funcionarios u otras personas competentes en el Estado miembro requerido (art. 15).

4. Observaciones a la propuesta de modificación

4.1 El CESE considera positiva cualquier propuesta de modificación legislativa que esté en consonancia con el principio de simplificación⁽³⁾ y que, a la vez, garantice la seguridad jurídica en el ámbito aplicable. En este caso, manifiesta que la Comisión ha cumplido con la realización del Informe previsto en el propio Reglamento (art. 24) y que además, a través de las reuniones de la Red Judicial Europea⁽⁴⁾, se examinaron y discutieron las experiencias en su aplicación y, una vez reunida la información y los estudios pertinentes, la Comisión adoptó el Informe⁽⁵⁾ que ha servido de base a la propuesta a examen.

4.2 En esta línea, hay que reconocer que al incluir en la norma comunitaria el cómputo de los plazos para la notificación y el traslado de documentos se ha dado un gran paso hacia la simplificación, dado que, con anterioridad, concurrían

múltiples disposiciones nacionales que alargaban los procedimientos; al mismo tiempo, permite a las partes un conocimiento de estos últimos, sin tener que averiguar cuáles son los vigentes en cada Estado. No obstante lo anterior, se reconoce la aplicabilidad de la Ley nacional para las relaciones entre Estados tal y como se establece en el artículo 9 modificado sin afectar a los particulares concernidos.

4.3 Respecto a la nueva propuesta de redacción del artículo 8⁽⁶⁾ sobre la negativa a aceptar el documento por parte del destinatario cuando éste desconozca la lengua en la que está escrito aquél, junto con la obligación de realizar una traducción del mismo, parece más acorde con la protección de los intereses de las partes interesadas que la redacción actual, sobre todo porque no se acortan los plazos establecidos, sino que se pospone el comienzo del cómputo a partir de la fecha de dicha traducción. Sin embargo, la redacción del nuevo apartado 3 del art. 8 plantea un grave problema de aplicación por los Estados miembros en relación con lo anterior, al establecer una excepción mediante la aplicación de los cómputos establecidos en las leyes nacionales, lo que podría generar indefensión en el receptor del documento.

4.4 También el CESE ve conveniente la inclusión de una tasa fija establecida por adelantado por cada Estado miembro, ya que, en muchas ocasiones, existe desconfianza entre las partes por la indeterminación de los costes. De esta forma se refuerza la transparencia en el procedimiento.

4.5 En línea con lo acordado en otro Dictamen del CESE⁽⁷⁾, entendemos la necesidad de que se estudie la utilización, en la notificación y traslado de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, de las innovaciones técnicas y los nuevos medios admitidos por los organismos receptores y transmisores, por ejemplo, el correo electrónico o Internet, siempre que se garantice la seguridad jurídica de las partes.

4.6 Otro tema que sería necesario considerar es la forma de redacción de los formularios contenidos en los anexos, que están orientados a las administraciones de justicia de los Estados miembros, es decir, al transmisor y receptor de los mismos. El CESE entiende que deberían tenerse en cuenta, además, los intereses del receptor y destinatario, de forma que la redacción se simplificara y se hiciera inteligible para las partes concernidas en los procedimientos judiciales y extrajudiciales.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

⁽³⁾ DO C 24 de 31.1.2006.

⁽⁴⁾ La Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil. DO C 139 de 11.5.2001.

⁽⁵⁾ Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1348/2000. 1 de octubre de 2004 — COM(2004) 603 final.

⁽⁶⁾ La nueva propuesta del art. 8, en cuanto a la negativa a aceptar la notificación por no estar redactado en una lengua oficial del Estado miembro requerido, corresponde a la jurisprudencia del TJCE; véase la reciente Sentencia C-443/03 de 8 de abril de 2005.

⁽⁷⁾ DO C 368 de 20.12.1999.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de las estaciones de ferrocarril en las grandes aglomeraciones y ciudades de la Unión Europea ampliada»

(2006/C 88/03)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «El papel de las estaciones de ferrocarril en las grandes aglomeraciones y ciudades de la Unión Europea ampliada».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2006 (ponente: Sr. TÓTH).

En su 24º Pleno de los días 14 y 15 de febrero (424ª sesión), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo insiste en que el contenido del presente Dictamen se integre en el documento que resulte de la actual revisión del Libro Blanco sobre «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (COM(2001) 370).

1.2 Dentro de la infraestructura ferroviaria, las estaciones de tráfico internacional deben ser objeto de un examen en profundidad, sobre todo porque no sólo constituyen una parte de la infraestructura ferroviaria sino también un elemento de los servicios propuestos por la ciudad y del patrimonio arquitectónico de Europa.

1.3 Conviene seguir examinando, mediante una amplia concertación tanto a escala de los especialistas de la profesión como de la sociedad, cuáles son las exigencias que se imponen a las estaciones teniendo en cuenta los progresos tecnológicos y técnicos del tercer milenio. Hay que definir las alternativas disponibles en lo relativo a las modalidades de reglamentación justificadas por unas exigencias realistas, a escala europea, nacional y regional, respetando el principio de subsidiariedad.

1.4 En la elaboración de la reglamentación comunitaria, la mejora general de la seguridad de los viajeros y la protección contra el terrorismo deben contarse entre las exigencias de que son objeto las estaciones de tráfico internacional.

1.5 Conviene prestar una atención particular a la habilitación de estaciones, habida cuenta del importante papel que pueden desempeñar y de las posibilidades que entrañan para garantizar la cohesión social y económica en los nuevos Estados miembros.

1.6 Es necesario, con el concurso del Banco Europeo de Inversiones (BEI), estudiar las posibilidades de financiación del desarrollo estructurado de las estaciones de tráfico internacional, con arreglo a un mecanismo de colaboración público-privada.

1.7 Es importante velar por que las estaciones desempeñen de manera prioritaria las funciones asociadas a su cometido originario, esto es, el transporte, y eviten lanzarse a otras actividades y convertirse en centros comerciales y de consumo.

1.8 Conviene hacer ver que las mejoras realizadas en las estaciones contribuyen por un lado a conservar el empleo existente y por otro favorecen la creación de nuevos puestos de trabajo. En el marco del análisis de impacto de estos cambios, obviamente importa no limitarse a las repercusiones directas sino también tener en cuenta los efectos colaterales.

1.9 Es importante garantizar que la conservación y desarrollo de las estaciones no sean sólo prioritarios en el caso de infraestructuras situadas en las grandes ciudades y que acogen un tráfico internacional, sino también en el de las estaciones frecuentadas por la población y los viajeros de las regiones más desfavorecidas.

2. Introducción

2.1 En suma, las estaciones son el «escaparate» del tráfico ferroviario.

2.2 El Libro Blanco sobre «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», publicado en 2001, no ha alterado los objetivos generales de la política comunitaria, a la vez que hace mayor hincapié en el desarrollo de modos de transporte capaces de aligerar la circulación por carretera y la necesidad de situar al usuario en el centro de la política de transportes.

2.3 El papel de las estaciones es importante para la realización de la libertad de circulación de mercancías, de personas y de servicios. Las estaciones pueden contribuir a que la circulación de las personas se desarrolle sin obstáculos, lo más rápida y eficazmente posible. Para ello son indispensables un buen funcionamiento del mercado único, la supresión de las trabas administrativas y la neutralidad de la competencia.

2.4 La política de transportes de la Unión constituye asimismo un instrumento esencial de la realización de la cohesión económica y social. En efecto, esta política presta especial atención al libre juego de la competencia leal, la mejora de la seguridad de los transportes y la consideración de los aspectos relacionados con el medio ambiente y el impacto medioambiental.

2.4.1 Al abordar la cuestión de la reactivación del sector del ferrocarril, en el Libro Blanco se destacan los aspectos absurdos que caracterizan el sector ferroviario. En efecto, por una parte existen redes de ferrocarriles de alta velocidad y gran capacidad que ponen a disposición de los viajeros estaciones modernas, y por otra parte se les ofrecen servicios a menudo obsoletos y anticuados. Se puede dar el caso de que los viajeros se encuentren con estaciones que presentan condiciones de mantenimiento deficiente y que comportan incluso riesgos de accidente, mientras que las líneas locales se combinan con servicios de largo recorrido con exceso de pasajeros y se constatan retrasos.

2.4.2 En el Libro Blanco se llama la atención sobre la necesidad de estimular mediante inversiones la colaboración entre la red de ferrocarril de alta velocidad y el tráfico aéreo, concediendo una atención especial a las estaciones que comunican los aeropuertos. Se aborda varias veces la función de las estaciones a la hora de ofrecer servicios que faciliten la circulación de los viajeros, en particular en lo que se refiere a la gestión de equipajes.

2.5 Con la adopción del primer y el segundo paquete ferroviario ⁽¹⁾, la Unión ha realizado progresos continuos en materia de liberalización de la circulación de bienes, así como en materia de unificación de las exigencias de calidad. El CESE espera que el tercer paquete ferroviario produzca efectos similares. En lo que respecta a la ultimación y la aplicación de las diferentes etapas relativas a la circulación de personas, se trata de tareas en las que la Unión debe aún aplicarse. En el presente documento se aborda el establecimiento de las normas de calidad del tráfico internacional de viajeros y su difusión en los Estados miembros.

3. Marco normativo

3.1 Diversos reglamentos y directivas de las Comunidades Europeas tratan el tema del ferrocarril. En este sentido nos remitimos al Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽²⁾ y a las Directivas sobre seguridad ferroviaria ⁽³⁾, infraestructuras ferroviarias ⁽⁴⁾, adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria ⁽⁵⁾ e interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad ⁽⁶⁾, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios ⁽⁷⁾. Estas diferentes disposiciones demuestran que la normativa toca sólo accesoriamente el papel de las estaciones.

3.2 De manera prioritaria, la Comisión establece un conjunto único de requisitos técnicos estandarizados. Por ejemplo, se tratará de uniformar la altura de los andenes para

que las personas de movilidad reducida también puedan utilizarlos (Directiva 2001/16/CE). La unificación de las redes eléctricas ferroviarias, de los sistemas de seguridad y de otros requisitos técnicos depende de la promoción de la interoperabilidad. Lo mismo ocurre con la armonización en materia de licencias de conductor de tren. La actual desventaja competitiva del sector ferroviario es entre otros motivos imputable al tiempo de espera en la frontera con algunos países, debido a la disparidad de requisitos técnicos (ancho de las vías, necesidad de aportar modificaciones técnicas a la locomotora y de cambiar de conductor).

3.3 En materia de estaciones, las más pertinentes son esencialmente las directivas que destacan la seguridad de los viajeros y sus derechos (por ejemplo, la Directiva 2001/16/CE). El tercer paquete ferroviario, cuyo objetivo es la realización de los derechos de los viajeros, es característico en este tema. Por una parte, pretende garantizarles la posibilidad de obtención de sus billetes a tiempo, fácilmente y beneficiándose de la información adecuada –y la de cambiarlos en la medida de lo posible– y, por otra, velar por que los viajeros sean informados de las condiciones de utilización de los billetes. Otro grupo de directivas trata la mejora de la seguridad en las estaciones. A menudo, sobre todo en las horas de menor afluencia, las estaciones de las grandes ciudades y a veces los propios trenes son el escenario de actos de violencia. El establecimiento de mayores exigencias en materia de seguridad, así como la garantía de obtener una ayuda por parte del personal de la estación o del tren en caso de que se produzcan situaciones indeseadas, no dejarían de influir positivamente en el deseo de viajar.

3.4 En el marco de su actividad, el CESE sigue de manera continua los trabajos de la Comisión. En lo relativo al tráfico ferroviario, ha elaborado dictámenes relacionados, entre otros, con aspectos sociales y cuestiones relativas a la financiación, a las áreas metropolitanas europeas y a las redes transeuropeas de transporte ⁽⁸⁾.

4. La estación y la intermodalidad

4.1 La función de la estación como nudo intermodal

4.1.1 La aparición de las redes de alta velocidad (TGV, AVE, ICE), fenómeno que en Europa se ha traducido paralelamente en la creación de redes transeuropeas (RTE), ha sido el elemento catalizador que ha permitido a las estaciones en declive progresivo recuperar su importancia para la ciudad. A medida que se racionalizaba el tráfico ferroviario de pasajeros en distancias que, en el pasado sólo podían cubrirse en general por vía aérea (600-800 km), la población de viajeros atraída a las estaciones no sólo se ha incrementado, sino que ha cambiado de naturaleza, lo que no ha dejado de provocar una revalorización de la estación en el corazón de la ciudad.

4.1.2 Otro factor susceptible de transformar la percepción de la estación ferroviaria como punto nodal del tráfico no está vinculado de manera directa a la función de las redes de alta velocidad sino más bien a la modificación de la utilización de los extrarradios y de las grandes aglomeraciones, que de ciudades dormitorio monofuncionales pueden convertirse en espacios urbanizados multipolares y multifuncionales. Todos estos cambios, junto con el reconocimiento de que no es

⁽¹⁾ Primer paquete ferroviario: 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); 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); 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).

Segundo paquete ferroviario: 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); 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); Reglamento (CE) n° 881/2004 – DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Dictamen del CESE – DO C 61 de 14.3.2003, p. 131); 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).

Tercer paquete ferroviario: COM(2004) 139 final, COM(2004) 142 final, COM(2004) 143 final, COM(2004) 144 final, COM(2004) 140 final y SEC(2004) 236.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 881/2004 – DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Dictamen del CESE – DO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 881/2004 – DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Dictamen del CESE – DO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

⁽⁵⁾ 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) y 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).

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Directivas COM(2004) 139 final por las que se modifica la Directiva 91/440/CEE.

⁽⁸⁾ CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005, CESE 968/2004.

forzosamente posible responder al crecimiento del tráfico automovilístico de los habitantes de las zonas de extrarradio con la construcción de nuevas carreteras, han puesto de manifiesto la necesidad de integrar el tráfico urbano y el procedente de las zonas periurbanas así como la importancia de crear asociaciones de transporte, armonizar los horarios, las tarifas y los sistemas de producción de billetes y utilizar conjuntamente las infraestructuras de tráfico de viajeros. La agitación social que ha sacudido los barrios de extrarradio parisinos a finales de 2005 pone de manifiesto la necesidad de utilizar varios instrumentos a la vez para actuar en favor de la cohesión social, y muestra que los procesos que contribuyen a ello no pueden considerarse terminados.

4.1.3 Las líneas de cercanías forman una parte importante de estas redes e incluso, en ciertos casos, son un elemento fundamental de su estructura. Desde este punto de vista, las estaciones –que se prestan perfectamente a ello– sirven lógicamente como centros de movilidad y elementos clave de los sistemas de información de los viajeros de estas redes de transporte complejas e interconectadas.

4.1.4 A pesar de que, muy a menudo, las estaciones de la red de cercanías y las estaciones de trenes de alta velocidad son diferentes, la cultura de la integración aúna los dos procesos y, a la hora de renovar o construir una estación nueva, garantizar una intermodalidad moderna y de alto nivel entre las líneas internacionales y nacionales por un lado y entre éstas y los transportes urbanos por otro constituye una exigencia básica.

4.2 La aplicación de normas europeas de intermodalidad

4.2.1 Las estaciones dan lugar a la creación progresiva de normas y generan una serie de exigencias. Las estaciones de ferrocarril del pasado constituían un enlace entre las partes de toda la nación y contribuían a configurar la identidad nacional. No eran las infraestructuras como tales, la red ferroviaria y las vías de ferrocarril, las que forjaban la identidad común (aunque fueran indispensables para su construcción), sino las estaciones, las reglas, los modelos, las normas.

4.2.2 Hoy por hoy, la uniformización de las estaciones ferroviarias de las RTE-T no constituye un objetivo. En la actualidad, la creación de estaciones que expresan una identidad europea no debe hacerse mediante la definición de normas arquitectónicas, sino fijando normas de servicios. Es preciso que una de las normas más importantes de este tipo se constituya estableciendo relaciones intermodales que, a la vez que preservan la diversidad de los instrumentos locales, respondan a las exigencias de calidad que se imponen en una Europa multilingüe en lo que respecta a la información de los viajeros, su orientación y la responsabilización de la continuación de su viaje. En este asunto conviene distinguir tres ámbitos: las normas de información de los viajeros, las normas de intermodalidad y la creación de la función de centro de movilidad.

4.2.3 Sería conveniente que el establecimiento de estas exigencias de calidad en términos de facilidad de uso en las estaciones de las RTE se convierta en una recomendación o una norma europea, pero es importante que esto no se formule como un privilegio limitado a las RTE-T, y que ello tenga lugar en la observancia más estricta del principio de subsidiariedad. Por consiguiente, no sería ciertamente nada problemático que estas normas en curso de elaboración se aplicaran también en otras estaciones y puntos nodales: no perjudicaría la calidad de los viajes, sino que la mejoraría.

5. Modelos de desarrollo

5.1 Si cotejamos los datos internacionales, constatamos que casi todos los países han llegado al desarrollo de las estaciones a partir de un punto de partida diferente (motivación relacionada con un objetivo de desarrollo de los transportes o de desarrollo urbano, iniciativa pública o privada, o diferentes combinaciones de todos estos elementos). En Gran Bretaña, donde la habilitación de las estaciones se ha dejado exclusivamente a los mecanismos del mercado, los desarrollos han sido: a) limitados a los espacios ferroviarios, b) los propios del interior de Londres; c) realizados en el periodo del «boom» inmobiliario; d) casi exclusivamente dedicados a la construcción de oficinas.

5.2 En Suiza se puso en funcionamiento un programa nacional de modernización de la red ferroviaria y de transportes públicos, inspirado por consideraciones medioambientales, con sistemas de ferrocarril periurbanos (S-Bahn: en Zúrich, Basilea y Berna), y aunque las dificultades financieras de los ferrocarriles suizos hicieron necesaria la revaloración de las propiedades que rodean a las estaciones, lo que se llevó a cabo no fue una simple operación comercial de venta sino un programa definido conjuntamente con la compañía ferroviaria (de este modo, no fueron sólo los intereses de los inversores los que se tuvieron en cuenta, sino también los de las ciudades, los poderes públicos y la compañía ferroviaria).

5.3 En Suecia es la compañía ferroviaria privatizada –que no fragmentada– la que está en el origen de la iniciativa del proceso, en cooperación con los entes locales como socios. El objetivo era crear centros modernos de viaje que agruparan bajo un mismo techo a trenes, autobuses, taxis y la creación de espacios de aparcamientos. En consecuencia, las disposiciones concertadas afectaron a los entes locales y a los diferentes modos de transporte.

5.4 En Francia fue la construcción del TGV, decidida de manera centralizada y, en este sentido, factor determinante de la creación de un vínculo con París, la que constituyó la principal fuerza motriz. La función del nivel local en este proceso consistió sobre todo en ejercer presiones para obtener una estación de TGV.

5.5 En los Países Bajos los servicios ministeriales encargados respectivamente de los transportes y el medio ambiente así como la compañía ferroviaria anunciaron en 1986 un programa de urbanización de los alrededores de las estaciones, de conformidad con el principio del desarrollo urbano compacto y la promoción de los transportes públicos. En el periodo que precedió a la privatización la compañía ferroviaria y los entes locales sólo consiguieron asociarse con otros socios tras grandes dificultades.

5.6 Estos ejemplos muestran la importancia de que los aspectos que representan los intereses del punto nodal (de transporte) y los que representan los intereses del «lugar» (de la ciudad) se tengan en cuenta desde la concepción misma del proyecto, y que no se asista a la afirmación de un punto de vista de manera unilateral. Del mismo modo, los aspectos vinculados al mercado y los aspectos financieros deben situarse en el mismo nivel que los puntos de vista más sintéticos de los representantes de los intereses de la ciudad y de la red para evitar que los procesos se decidan atendiendo sólo a intereses coyunturales a corto plazo o que, al contrario, la viabilidad financiera no se tenga en cuenta en el marco de la concepción de un proyecto ambicioso. Las obras especializadas manifiestan que se puede llegar más fácilmente a acuerdos de soluciones cuando la estación se construye en un terreno nuevo (Lille), ya que, de otro modo, los choques de intereses ya creados complican a menudo el avance de los proyectos.

6. Las pistas de desarrollo de la Unión

6.1. Parece justificado que en el seno de la Comisión Europea tenga lugar una cooperación horizontal que permita a los diferentes colaboradores examinar por sectores los diferentes proyectos en curso en el marco de los Fondos Estructurales. Este examen permitirá más tarde determinar sector por sector la amplitud de la ayuda comunitaria concedida a una actividad en particular.

6.2. Parece necesario tener presente la cuestión de la responsabilidad del desarrollo de las redes de alta velocidad a la luz de las contradicciones que actualmente caracterizan el ferrocarril como, por ejemplo, la mezcla de lo obsoleto y lo moderno. En efecto, la construcción de estas redes ha pasado al primer plano de actualidad debido sobre todo a que, entretanto, se han separado del sistema ferroviario tradicional. En la medida en que la creación de las redes de alta velocidad ha exigido gastos enormes, ha privado de recursos financieros a otros proyectos potenciales de habilitación. De este modo, el desarrollo del TGV en Francia entrañó un deterioro tan fuerte de otros segmentos de la red tradicional que fue necesario introducir importantes limitaciones de velocidad en numerosos lugares. Esto implica para los usuarios (viajeros, agentes del transporte de mercancías) una considerable pérdida de tiempo y puede plantearse en qué medida esta pérdida equivale a una ganancia de tiempo para los usuarios de las líneas de alta velocidad.

6.3. Desde el punto de vista de la política de refuerzo de la cohesión social y de integración de las regiones menos prósperas, el desarrollo y la democratización de las líneas de ferrocarril tradicionales resultan mucho más útiles que las de las líneas de alta velocidad, que sólo atraviesan estas regiones a toda velocidad, sin permitirles participar en el tráfico. Tal vez, a veces, sería más oportuno renovar las líneas de ferrocarril tradicionales y las estructuras adyacentes paralelamente a la construcción de líneas de alta velocidad. La estación constituye el primer punto de contacto entre todos estos desarrollos, por una parte, y los viajeros, por otra.

7. Consideraciones relativas al desarrollo de las estaciones

7.1. Existe un grave peligro de que, debido a la importante cuantía de las inversiones, prevalezcan los intereses a corto plazo –quizá debido simplemente a la especulación inmobiliaria– y desaparezca lo que constituye el valor añadido manifiesto del ferrocarril para la ciudad. En la práctica, esto podría traducirse en la venta –justificada por el carácter deficitario de los ferrocarriles– de terrenos del centro de la ciudad de gran valor, y por la construcción, en lugar del ferrocarril, de oficinas y centros comerciales. Desde este punto de vista, sería conveniente tener en cuenta las consideraciones siguientes:

7.2. La materialización de un vínculo directo entre los centros de las ciudades presenta una ventaja importante no sólo desde el punto de vista de las conexiones ferroviarias de alta velocidad, sino también para todas las conexiones ferroviarias internacionales, y por consiguiente para todos los elementos de las RTE.

7.3. Es precisamente en los espacios del centro de la ciudad donde se justifica la creación de una red densa de líneas de transporte público que garantice una relación fluida entre la estación ferroviaria y las demás partes de la ciudad.

7.4. La estación ferroviaria constituye un centro de movilidad, un punto central de información para los modos de transporte que integran la red de transporte.

7.5. Asimismo, conviene establecer un enlace entre la estación del centro de la ciudad y su aeropuerto.

7.6. Los espacios ferroviarios no deben valorarse como tales, de manera separada: es preciso lograr el mayor valor añadido para la ciudad a largo plazo, llevando a cabo una estimación de la importancia de estos espacios a nivel urbano y logístico.

7.7. Las experiencias demuestran que las nítidas fronteras existentes entre el tejido urbano y la estación ferroviaria a nivel funcional tienen tendencia a desdibujarse de manera progresiva, y que es justamente acogiendo las funciones múltiples de servicio de la ciudad como la estación ferroviaria se convierte en un espacio público rentable y al mismo tiempo atractivo.

7.8. Dicho esto, las grandes estaciones ya existentes no constituyen forzosamente emplazamientos ideales de cara a la construcción futura de nuevas estaciones ferroviarias de alta velocidad. Al observar las acciones que hasta la fecha han tenido más éxito constatamos que sólo construyendo en el interior de la ciudad un nuevo centro de la ciudad que constituya una alternativa al centro tradicional es posible lograr las sinergias más eficaces procedentes del desarrollo ferroviario y del impulso del desarrollo urbano. (Sin embargo, no conviene perder de vista que los ejemplos citados más a menudo, entre otros Lille y Berlín, son particulares y deben considerarse situaciones excepcionales que difícilmente se pueden imitar.)

7.9. El examen de los ejemplos refuerza de manera general la conclusión de que, en lo que respecta al desarrollo de las estaciones de tráfico internacional, el Estado, los entes locales y las empresas proveedoras de fondos pueden, en cooperación con las compañías ferroviarias, crear proyectos de desarrollo que, mediante la modernización de las estaciones de tráfico internacional, permitan satisfacer una pluralidad de intereses.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos zoonosológicos de los animales y de los productos de la acuicultura, y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario»

COM(2005) 362 final — 2005/0153 — 0154 (CNS)

(2006/C 88/04)

El 15 de septiembre de 2005, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2006 (ponente: Sr. FAKAS).

En su 424º Pleno celebrado los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos y una abstención el presente dictamen.

1. Conclusión

1.1 El CESE considera que las propuestas presentadas constituyen un avance en la buena dirección y apoya las medidas recomendadas en relación con la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos.

2. Motivación

2.1 La acuicultura es un sector muy importante en la Comunidad, en particular, en las zonas rurales y costeras. En 2004 la acuicultura de la UE produjo peces, moluscos y crustáceos por un valor superior a 2 500 millones de euros. Sin embargo, se calcula que las pérdidas financieras por enfermedades (mortalidad, y descenso del crecimiento y de la calidad) representan el 20 % del valor de producción. La propuesta está destinada a introducir una legislación moderna y específica que reduzca estos costes; bastaría con que se redujesen un 20 % para conseguir un valor añadido de 100 millones de euros anuales.

2.2 La legislación vigente se elaboró hace dos decenios, cuando la UE contaba sólo doce Estados miembros. Se concibió principalmente para proteger la acuicultura que en aquel entonces era más importante en la UE, a saber, los salmónidos (trucha y salmón) y la cría de ostras. Actualmente es necesario actualizar la legislación para que refleje la gama más amplia de prácticas y especies de acuicultura que se encuentran en la UE ampliada, y para que tenga en cuenta la considerable evolución que ha experimentado la industria, así como la experiencia acumulada durante quince años de aplicación de la legislación vigente y los avances científicos en este ámbito. También debe actualizarse la normativa para ajustar las normas de la UE a los acuerdos y normas internacionales (como al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio y a la Organización Mundial de Sanidad Animal).

3. Antecedentes

3.1 La presente propuesta derogará la legislación primaria vigente (directivas 91/67/CEE, 93/53/CEE y 95/70/CE del Consejo), y sustituirá las tres directivas por una nueva. El objetivo de la nueva Directiva es actualizar, refundir y consolidar las normas zoonosológicas en relación con el comercio de productos de acuicultura, incluidos la prevención y el control de enfermedades, a fin de mejorar la competitividad de los productores del sector de la acuicultura de la UE.

3.2 La propuesta incluye los requisitos generales dirigidos a las empresas de producción acuícola y a los establecimientos de

transformación, como las autorizaciones, y las disposiciones relacionadas con su funcionamiento.

3.3 Se prevén disposiciones zoonosológicas aplicables a la puesta en el mercado de animales y productos de acuicultura, así como disposiciones zoonosológicas para la introducción en la Comunidad de animales de acuicultura procedentes de terceros países.

3.4 Se establecen disposiciones para la notificación y el control de determinadas enfermedades, así como disposiciones para la declaración de «libre de la enfermedad».

3.5 Se prevén también requisitos dirigidos a las autoridades competentes de los Estados miembros y los laboratorios, así como los requisitos técnicos y las orientaciones establecidas en los anexos.

3.6 El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 37 del Tratado. Se aplica el principio de proporcionalidad y se espera que el efecto económico sobre el presupuesto comunitario sea limitado.

3.7 Las repercusiones presupuestarias de la propuesta se centran fundamentalmente en dos áreas:

- a) compensación económica en relación con el control de las enfermedades
- b) aplicación del Derecho primario y adopción y gestión del Derecho derivado.

3.8 La segunda propuesta de decisión del Consejo prevé introducir las modificaciones necesarias en los actuales procedimientos por los que se rige la contribución financiera comunitaria a las medidas veterinarias aplicadas a los animales de acuicultura, establecidas en la Decisión 90/424/CEE del Consejo, a fin de adaptarlas a las propuestas relativas a una nueva Directiva sobre salud de los animales acuáticos y al Fondo Europeo de la Pesca.

3.9 De acuerdo con esta segunda propuesta, se permite a los Estados miembros utilizar el presupuesto fijado en los programas operativos conforme al título III del Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca para combatir y erradicar determinadas enfermedades en los animales de acuicultura.

3.10 Los procedimientos aplicables a ese apoyo financiero deberán estar en consonancia con los actuales procedimientos de financiación para el control y la erradicación de enfermedades de los animales terrestres.

3.11 También en esta segunda propuesta se aplica el principio de proporcionalidad y su fundamento jurídico es asimismo el artículo 37 del Tratado.

3.12 De acuerdo con la segunda propuesta, se propone que las futuras contribuciones financieras de la Comunidad para erradicar las enfermedades de los animales acuáticos puedan concederse a través del Fondo Europeo de la Pesca (COM(2004) 497, artículo 32). No obstante, es difícil calcular el impacto de la propuesta sobre el Fondo Europeo de la Pesca, ya que dependerá del tamaño de la explotación o explotaciones afectadas, el valor de los animales de las explotaciones, etc.

4. Observaciones generales

4.1 La legislación comunitaria vigente sólo cubre la cría del salmón, la trucha y las ostras. Desde que se adoptó esta legislación, la industria de la acuicultura (cría de crustáceos, mejillones, almejas, etc.) se ha desarrollado significativamente. En consecuencia, el CESE cree que es aconsejable y esencial modificar la legislación a fin de cubrir también los restantes animales acuáticos cultivados por los productores de este sector.

4.2 El CESE acoge favorablemente estas propuestas, dado que representan un esfuerzo importante en relación con la prevención y el control de las enfermedades de los animales acuáticos.

4.3 En opinión del CESE, para asegurar el desarrollo racional del sector de la acuicultura y aumentar la productividad, deben establecerse normas zoonómicas sobre los animales acuáticos a escala comunitaria. Estas normas son necesarias para contribuir a la realización del mercado interior y evitar la propagación de enfermedades infecciosas. La legislación debería ser flexible y tener en cuenta los progresos y la diversidad del sector.

4.4 El CESE considera que, junto a las medidas que se tomen a escala comunitaria, es necesario realizar esfuerzos para aumentar la sensibilización y la preparación de las autoridades competentes de los Estados miembros en relación con la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades de los animales acuáticos.

4.5 El actual sistema comunitario para la concesión de autorizaciones es particularmente estricto y establece unos requisitos más exigentes que los de los competidores de la UE, algo que reviste consecuencias para la viabilidad del sector. En opinión del CESE, estos requisitos quedan cubiertos en el registro de empresas previsto, que incluirá detalles sobre el sistema productivo de cada empresa, el agente económico de producción acuícola y la autorización de cría ya existente.

4.6 Es necesario velar por que las enfermedades de los animales acuáticos no se propaguen a escala comunitaria. Por tanto, deben establecerse unas disposiciones sanitarias armonizadas para la comercialización de los productos de la acuicultura, y debe elaborarse también una lista de enfermedades y de especies sensibles.

4.7 El CESE considera que para asegurar la detección precoz de cualquier posible foco de enfermedad es necesario obligar a

la personas que estén en contacto con animales acuáticos de especies sensibles a que notifiquen cualquier caso sospechoso a las autoridades competentes.

4.8 Los Estados miembros deberían llevar a cabo inspecciones rutinarias, no rutinarias y de emergencia para asegurarse de que los productores del sector de la acuicultura conocen y aplican las normas generales para el control de las enfermedades.

4.9 Cada vez hay más datos sobre enfermedades de los animales acuáticos que hasta ahora eran desconocidas. Por consiguiente, el CESE considera necesario que todos los Estados miembros y la Comisión estén informados de la presencia o la sospecha de presencia de una enfermedad emergente, y que les sea notificada cualquier medida de control que se adopte.

4.10 Para salvaguardar la situación sanitaria de los animales acuáticos en la Comunidad, es necesario seguir velando por que los envíos de animales vivos de la acuicultura que transiten por la Comunidad cumplan los requisitos zoonómicos pertinentes. También es necesario asegurarse de que los animales y los productos de acuicultura importados de terceros países estén libres de toda enfermedad infecciosa.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE coincide con la opinión de que no conviene establecer disposiciones especiales aplicables a la comercialización de animales acuáticos ornamentales y otros, que se mantienen en condiciones controladas (acuarios o estanques). Sin embargo, en caso de que estos animales acuáticos se mantengan fuera de sistemas cerrados o acuarios, en contacto con las aguas naturales de la Comunidad, el CESE considera que deben aplicarse las disposiciones zoonómicas generales de la Directiva. Es el caso concreto de las poblaciones de carpas (*Cyprinidae*), ya que algunos peces ornamentales populares como la carpa koi son sensibles a ciertas enfermedades.

5.2 Los Estados miembros deben determinar el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de la Directiva. El CESE opina que dichas sanciones deben ser eficaces.

5.3 El apartado 2 del artículo 5 establece que, antes de que un Estado miembro decida denegar su autorización a una empresa de producción acuícola según lo dispuesto en el artículo 4, deben tomarse en consideración medidas para la reducción del riesgo de propagación de enfermedades, así como para la posible ubicación alternativa de la actividad en cuestión. Sin embargo, el CESE es consciente de que la ubicación alternativa es a menudo inviable cuando se trata de cisternas con agentes patógenos de poblaciones pesqueras salvajes. El CESE considera que es posible reducir el riesgo de este tipo de enfermedades aplicando prácticas adecuadas de gestión y manteniendo dichas poblaciones en sistemas cerrados y bajo control, respetando las prácticas higiénicas adecuadas y aplicando el sistema para la supervisión de la salud animal y el resto de las medidas que se proponen en esta Directiva del Consejo.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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 el Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»

«Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»

COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)

(2006/C 88/05)

El 20 de julio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuesta de la Comisión y objetivos de la Comunicación

1.1 Esta Comunicación por la que se establece un Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios presenta, dentro de un conjunto con varias propuestas⁽¹⁾, un programa de aplicación que pone en práctica las «Perspectivas financieras 2007-2013»⁽²⁾ y los «Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)»⁽³⁾. En este último documento (véase el Dictamen del CESE al respecto, ponente: Sr. Dassis⁽⁴⁾) se proponía conceder al espacio europeo de libertad, de seguridad y de justicia créditos de compromiso (rúbrica 3: Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia) por un importe global de 1 381 millones de euros en 2006, que se incrementarían de manera progresiva hasta alcanzar los 3 620 millones de euros en 2013.

1.2 El conjunto de propuestas tiene por objeto promover con la misma intensidad los tres objetivos de libertad, seguridad y justicia, a partir de un enfoque equilibrado que se basa teóricamente en los principios de la democracia, el respeto de los derechos y libertades fundamentales.

1.3 Del montante total (9 500 millones de euros) inicialmente previsto, la cantidad global prevista para el Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios ascendía a 5 866 millones de euros durante el período 2007-2013, de los que 1 184 millones estaban destinados al asilo;

759 millones al Fondo para el retorno; 1 771 millones a la integración de nacionales de terceros países y, por último, 2 152 millones de euros a la gestión de las fronteras exteriores. Las cantidades asignadas a los Estados miembros y a las acciones comunitarias directas (ONG y proyectos) no son transferibles de un Fondo a otro.

1.4 El Programa general de solidaridad no incluye a las agencias y otros instrumentos comunitarios del espacio de libertad, seguridad y justicia, como la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (activa en el marco del Programa general propuesto y las nuevas perspectivas financieras), el sistema EURODAC (comparación de las huellas dactilares), el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema de Información de Schengen (SIS II), que suponen compromisos a largo plazo, mientras que los actos legislativos que los establecen no contienen disposiciones que limiten su duración.

1.5 La finalidad del Programa general sometido a examen es, entre otras cosas, garantizar la necesaria coherencia entre las intervenciones en cada ámbito de actuación y vincular los objetivos políticos a los recursos de que se dispone para realizarlos. La Comisión intenta simplificar y racionalizar el apoyo financiero existente. Este Programa general también tiene por objeto reforzar la transparencia y lograr más flexibilidad en la asignación de prioridades.

1.6 Con arreglo a esta propuesta, la solidaridad financiera de la Unión Europea debería contribuir a aplicar los cuatro pilares que constituyen un enfoque global y equilibrado de los flujos migratorios:

— establecer un sistema común integrado de gestión de las fronteras en el marco de los acuerdos de Schengen para los Estados miembros firmantes de dicho acuerdo: «Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013»;

⁽¹⁾ COM(2005) 122 final y COM(2005) 124.

⁽²⁾ COM(2004) 487 final de 14.7.2004 (que todavía no ha sido adoptado por el Consejo).

⁽³⁾ COM(2004) 101 final de 10.2.2004.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 15 de septiembre de 2004 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) (DO C 74/2005).

- adoptar un programa de acción europeo sobre el retorno, decidido en 2002 ⁽⁵⁾: «Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013»;
- dar una «respuesta creíble» a la cuestión pluridimensional que supone la «integración» de los nacionales de terceros países: «Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013»;
- equilibrar los esfuerzos de los Estados miembros a la hora de recibir refugiados y desplazados: «Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013».

1.7 La propuesta de la Comisión fue objeto de una evaluación de impacto ⁽⁶⁾ que se adjunta al documento.

2. Observaciones generales

2.1 Aunque el Programa apela a la coherencia alcanzada por la cumbre de Tampere y el Programa de La Haya, así como a los artículos 62 y 63 del Tratado CE, el marco programático se basa en muy poca legislación armonizada a pesar de los esfuerzos del Consejo por adoptar algunas medidas comunes dentro del programa de Tampere ⁽⁷⁾. De este modo, el Consejo Europeo celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 aprobó el segundo programa plurianual para la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, conocido como Programa de La Haya.

2.2 El Comité señala que, a pesar del Programa de La Haya, hoy por hoy no existe una orientación política común realmente satisfactoria. En su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» ⁽⁸⁾, el Comité se pronunció de manera detallada acerca del plan de acción de la Comisión relativo al Programa de La Haya. Los Estados miembros siguen prácticas muy diferentes de acuerdo con su situación geográfica. En concreto, llegan a orientaciones y responsabilidades diferentes respecto de los ciudadanos comunitarios o los nacionales de terceros países y entre Estados, y a yuxtaposiciones de políticas, a veces contrarias o antagónicas dentro de la Comunidad según sean parte contratante o no, o sólo parcialmente, de los acuerdos de Schengen (I y II), de Dublín I y II ⁽⁹⁾, así como de los programas comunitarios para soluciones duraderas de reinstalación de los refugiados ⁽¹⁰⁾, por ejemplo. La experiencia muestra que, para llevar a cabo políticas encaminadas a, por una parte, mejorar las prácticas actuales y, por otra, equilibrar e integrar las responsabilidades hacia un objetivo común, no basta con establecer fondos e instrumentos financieros.

⁽⁵⁾ Decisión del Consejo de 28 de noviembre de 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435 de 6.4.2005.

⁽⁷⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE de 15 de diciembre de 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» (CESE 1504/2005) (Ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 20 de marzo de 2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país», ponente: Sr. SHARMA (DO C 125 de 27.5.2002).

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 15 de diciembre de 2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen — Mejora del acceso a soluciones durables», ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE (DO C 157 de 28.6.2005).

2.3 Dado que, en el ámbito del asilo político o humanitario, la elaboración de una lista de terceros países considerados seguros sigue siendo objeto de controversia, especialmente por parte de ONG reconocidas en el ámbito de los derechos humanos y que se ocupan de la ayuda humanitaria, el Comité no considera adecuado abordar el asilo y la inmigración en el mismo marco, dado que las obligaciones y los márgenes de actuación son muy diferentes.

2.4 Aunque el Comité es consciente del objetivo global y holístico del Programa, expresa sus dudas sobre la forma de abordar en una misma iniciativa la protección de las fronteras y la integración de los emigrantes. No obstante, considera que es necesario gestionar estos Fondos de manera coordinada y coherente por los siguientes motivos:

- En primer lugar, los objetivos inherentes a ambos programas no son idénticos. Además, los agentes encargados de su aplicación (autoridades públicas, servicios públicos y asociaciones de ayuda a los migrantes, etc.), esto es, los destinatarios de los fondos, son diferentes. Salvo si se considera que los Estados miembros tienen la intención de confiar la vigilancia de las fronteras a agencias privadas como delegación de la función de servicio público, lo que requeriría un debate democrático adecuado, no deberían abordarse de la misma manera.
- En segundo lugar, la integración de los migrantes comprende tanto aspectos que interesan a los Estados miembros en su calidad de autoridad pública como aspectos civiles que llevan a la práctica determinados agentes de la sociedad civil organizada (asociaciones), así como los propios ciudadanos. Estos diferentes niveles de intervención y de beneficiarios de los fondos que establece el programa marco requieren procedimientos, gestión y garantías diferenciados.

Por lo demás, habida cuenta del objetivo global, el Comité insiste en que ambos programas deben ser suficientemente claros para evitar la confusión que podría generarse.

3. Observaciones específicas

3.1 El Comité señala que la propuesta de Comunicación no puede ser la misma con o sin ratificación del Tratado Constitucional y sin la Carta de los Derechos Fundamentales **integrada** en el Tratado.

3.2 El Comité se pronuncia a favor de la creación de fondos de solidaridad, pero anima a la Comisión a adaptarla en función del Programa de La Haya, teniendo en cuenta el dictamen del CESE ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Véase la nota 8.

4. Coherencia de la Propuesta

Respecto de los objetivos que propone la Comunicación, el Comité plantea dudas sobre la coherencia entre las obligaciones derivadas del Derecho internacional para los Estados miembros, el grado de armonización de la legislación europea y el Programa general propuesto.

Determinadas amalgamas hacen que la propuesta de Comunicación y de Programa general sea frágil.

4.1 Respecto de la Comunicación

4.1.1 Asilo, inmigración, integración, cuestión pluridimensional, respuesta creíble y sostenible forman parte de los objetivos perseguidos. Ahora bien, para completar el enfoque económico de la Comisión en el Libro Verde sobre el planteamiento de la UE para gestionar la inmigración⁽¹²⁾, sería conveniente que la Comunicación profundizara en los aspectos de los derechos individuales y universales en materia de migraciones, estableciendo vínculos con el programa general «Derechos fundamentales y justicia»; asimismo, debería basarse en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁽¹³⁾.

El Comité también pide a la Comisión que se apoye más en el informe de evaluación establecido cada cuatro años por el Comité independiente de expertos juristas y presentado al Comité intergubernamental que representa el control institucional de la Carta Social revisada del Consejo de Europa y lo tenga en cuenta en sus propuestas complementarias.

El Comité señala que la mayor parte de estos Fondos Estructurales se orienta a una gestión delegada a los Estados miembros en el marco de sus prerrogativas y en virtud de los principios de subsidiariedad. En cuanto al principio de proporcionalidad, como ya manifestó el CESE en su dictamen de evaluación del Programa de La Haya y del plan de acción, el Comité estima que «El Programa de La Haya da una prioridad clara al establecimiento de mecanismos de evaluación sobre políticas ya existentes. Antes de adoptar estas iniciativas es necesario hacer un estudio pormenorizado e independiente sobre la eficacia, valor añadido, proporcionalidad y legitimidad (respeto de los derechos humanos y libertades públicas) de las mismas»⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE de 9 de junio de 2005 sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica» (COM(2004) 811 final), ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DO C 286 de 17.11.2005).

⁽¹³⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios», ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DO C 302 de 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ Punto 3.2.20 del Dictamen del CESE de 15 de diciembre de 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» (CESE 1504/2005) (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

El Comité también expone su inquietud por el curso que se dará a la audiencia de ONG, asociaciones de la sociedad civil organizada e interlocutores sociales, del 14 de junio de 2005, sobre el Libro Verde citado, en la que muchas organizaciones se pronunciaron en contra del planteamiento económico que prima sobre los derechos humanos y sobre la necesidad de comprender las consecuencias humanas, culturales, sociales y jurídicas en todas sus dimensiones para el conjunto de las poblaciones inmigrantes y de acogida.

4.1.2 Por último, el Comité habría deseado encontrar en la iniciativa de la Comisión las sugerencias que formuló en dictámenes anteriores.

4.1.3 El Comité destaca que los asuntos relacionados con la migración de las personas no deberían tratarse como un problema a priori. La inmigración actual genera una nueva situación política, económica y social, añadida a la inmigración más antigua, que la sociedad en su conjunto debe asumir teniendo en cuenta el derecho de las personas a elegir su destino en un marco jurídico internacional, europeo y nacional adoptado por los Estados miembros y que deben respetar⁽¹⁵⁾.

4.1.4 El retorno que la Comisión presenta como «solución» no debería contraponer los derechos de los supuestos «residentes legales» y los supuestos «ilegales». La ilegalidad no es una situación permanente elegida de forma deliberada para beneficiarse supuestamente de un estatuto hipotético. Existen varias y muy diversas causas de ilegalidad. El Comité ha emitido varios dictámenes en los que intenta ilustrar a las instituciones europeas sobre la realidad de los retos económicos y sobre la situación de las víctimas⁽¹⁶⁾. Toda política de retorno debe respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4.1.5 La «gestión» de las fronteras y visados no debería primar sobre los aspectos humanitario, social, político y jurídico.

Causas profundamente enraizadas en el tiempo como, por ejemplo, la sequía que asola el África subsahariana, exigen, en materia de desarrollo, cooperación y lucha contra el calentamiento climático, medios distintos de los 750 millones de euros previstos para retornos forzados y 2 150 millones de euros para la gestión de las fronteras exteriores en el ámbito consular.

⁽¹⁵⁾ Este marco jurídico incluye, en particular, los artículos 13 y 14 de la Carta Internacional de Derechos Humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos), los Pactos Internacionales y sus Protocolos regionales de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966, que constituyen la transposición al Derecho derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 6.1 y 6.2 del Tratado de la UE (artículo 6.1 de la versión consolidada de Niza: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»), el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú y la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE de 18 de septiembre de 2002 sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, DO C 61 de 14.3.2003) y Dictamen del CESE de 11 de diciembre de 2002 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, DO C 85 de 8.4.2003).

Se precisa una apreciación política y un compromiso firme en favor de la acción a largo plazo. Aunque, desafortunadamente, la lucha contra el hambre y la sequía ni siquiera figura en los objetivos del milenio, el Comité exhorta a la Comisión y al Consejo a preocuparse de manera activa por esta cuestión y a:

1. llevar a cabo una política de reparación de los efectos (ayuda al desarrollo rural local), en particular en el marco adecuado del Acuerdo de Cotonú y de la política de desarrollo y cooperación;
2. formular posiblemente nuevas propuestas y apoyar las propuestas existentes en el marco internacional de cooperación, asociando la lucha contra un medio ambiente degradado y el desarrollo sostenible.

El Comité considera que transferir las responsabilidades de la represión a los países de tránsito no es una solución apropiada ni aceptable. Por lo tanto, es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones de la Unión Europea, por una parte, y las autoridades de los terceros países de los que proceden los inmigrantes. Asimismo, la inmigración debería formar parte de las relaciones exteriores de la Unión.

4.1.6 La libre circulación de personas no puede «gestionarse», parafraseando el título de la Comunicación, de la misma manera que la de capitales o servicios.

4.1.7 Los cuatro instrumentos financieros que propone la Comisión para apoyar la actuación de los Estados miembros en materia de inmigración deberían permitir la aplicación de una política coordinada en este ámbito que incluya, además de una gestión adecuada de los flujos migratorios, la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales.

El Comité aprovecha la ocasión para denunciar el dumping social que puede derivarse de la prestación de servicios transfronterizos, dado que constituye la principal vía de inmigración legal, al tiempo que también afecta a los trabajadores de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea como consecuencia de las normas transitorias a las que están sometidos.

A este respecto, la labor de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil es esencial, por lo que debe apoyarse y reconocerse.

«Movimientos secundarios» ilegales: Debido a una reglamentación muy restrictiva (como recuerda el Comité) de la Directiva «sobre condiciones de entrada» que el Consejo no adoptó en 2002, a pesar del apoyo del Comité y del Parlamento, los movimientos secundarios «legales» son, de acuerdo con la legislación y la práctica, los de residentes con más de cinco años de residencia que presentan una segunda solicitud de residencia en

otro Estado miembro o los de residentes con menos de cinco años que presentan una solicitud de estancia de corta duración en otro Estado miembro. Por lo tanto, el Comité supone que por «movimientos secundarios» ilegales en la Comunicación se quiere hacer referencia a los desplazamientos de personas que residen ilegalmente y a los solicitantes de asilo a quienes se haya denegado la solicitud en un primer país de acogida. Ahora bien, éstos no sólo tienen derecho a presentar una solicitud de asilo, aunque no siempre se les permite en todos los Estados miembros, sino también a un examen individual y a presentar un recurso judicial suspensivo. En determinados Estados miembros estos recursos no existen, se impiden o no tienen carácter suspensivo. El Comité comprende que la aplicación de los acuerdos de Dublín y Dublín II, sobre los que ya se pronunció, debe verse facilitada por medio de un instrumento financiero. En esta óptica, incluso si la Comisión debe garantizar una distribución equitativa de los fondos y facilitar un reparto justo de las responsabilidades, también debería conceder especial atención a los Estados miembros más afectados por la presión migratoria teniendo en cuenta no sólo su posición fronteriza sino también su tamaño (por ejemplo, Chipre, Malta, etc.), su capacidad general de acogida (asilo, reinstalación e inmigración) y las mejores prácticas en el cumplimiento de sus obligaciones. La Comunicación no establece orientaciones suficientemente precisas para establecer un reparto equitativo de responsabilidades. No debería concederse apoyo financiero a los Estados miembros que cierran centros de acogida o reducen su capacidad.

4.1.8 **«Gestión integrada» del retorno:** El Comité, dentro de su enfoque estrictamente consultivo de asamblea que representa a la sociedad civil, plantea que se trata de seres humanos y de personas concretas. Sería más aconsejable establecer cooperaciones duraderas que alcancen objetivos pacíficos y fijar los criterios para determinar el grado de voluntariedad.

4.1.9 El Comité manifiesta su sorpresa al leer en el texto propuesto que, dentro de los objetivos específicos establecidos para el Fondo europeo para el retorno, las acciones podrían destinarse a aportar una ayuda concreta a las categorías vulnerables, como la infancia, personas que han sufrido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. No obstante, debe recordarse que la Convención de Ginebra estipula los procedimientos, exámenes individuales y recursos a que tienen derecho estas personas. Dado que la legislación europea ha incorporado la Directiva sobre «requisitos del estatuto de refugiado»⁽¹⁷⁾ y que los Estados miembros son parte contratante del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Comité no concibe que personas en esta situación puedan entrar en el ámbito de los «retornos voluntarios».

⁽¹⁷⁾ La Convención de Ginebra es clara al respecto («A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona (...) que (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.»), al igual que la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

4.1.10 La Comisión debería reflexionar sobre los criterios necesarios para el éxito del proyecto de retorno voluntario. El Comité entiende que no se trata de cooperación ni de desarrollo de proyectos personales de individuos, sino de la repatriación tras una decisión judicial o administrativa y de la decisión de retorno y de expulsión. El Comité defiende la necesidad de respetar y apoyar el Convenio europeo sobre derechos humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales y de respetar los principios aplicables: nadie debería verse obligado al retorno cuando ello pone su vida en peligro. A este respecto, deberían potenciarse los medios de acceso a la justicia. Los recursos deberían ser siempre suspensivos. Por último, los retornos deberían producirse únicamente de manera excepcional, de conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa. Ello no es lo que se deduce de determinados párrafos de la propuesta (por ejemplo, punto 5.1.3 de las disposiciones financieras).

La Comisión debería presentar disposiciones de aplicación más detalladas que garanticen asesoramiento, asistencia material y demás formas adecuadas de apoyo al retorno. Asimismo, debería presentar disposiciones con normas de seguimiento y de control independientes y creíbles sobre seguridad, protección y bienestar de las personas repatriadas.

5. Conclusión

Un proyecto europeo realmente democrático puesto en manos de los ciudadanos, conforme a los procedimientos presupuesta-

rios de las instituciones de la Unión Europea y basado en los derechos:

- El Comité apoya la propuesta de establecer un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013, un Fondo europeo para los refugiados en la línea del Fondo actual y un Fondo para las fronteras exteriores;
- Insta al Consejo a examinar y adoptar conjuntamente la propuesta de Comunicación por la que se define el Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios y las Decisiones por las que se establecen Fondos específicos para la aplicación del Programa general;
- Invita a la Comisión a tener en cuenta las recomendaciones del CESE en su plan de acción relativo al Programa de La Haya;
- Recomienda al Consejo y a la Comisión que velen por la transparencia del funcionamiento de estos nuevos Fondos Estructurales proporcionando una coherencia explícita entre el Programa de La Haya y la Comunicación sometida a examen;
- Solicita que se adopten disposiciones específicas en las Decisiones por las que se establecen los diferentes Fondos a fin de que los operadores no estatales participen, en la fase más temprana posible, en el marco plurianual de orientaciones definidas por los Estados miembros y por la propia Comisión.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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 movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: Carta de calidad de la movilidad europea»

COM(2005) 450 final — 2005/0179 (COD)

(2006/C 88/06)

El 10 de octubre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: Sr. CZAJKOWSKI).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE considera que es preciso prestar especial atención a los siguientes aspectos:

- información sobre los programas facilitada por los Estados miembros a nivel nacional y local,
- información sobre la igualdad de oportunidades entre los candidatos a participar en los programas,
- información para los participantes de los programas sobre los seguros y los acuerdos internacionales, incluida la cobertura del seguro en el país extranjero de acogida,
- procedimientos claros, transparentes y precisos para la selección de candidatos,
- una encuesta en la que se obtenga una imagen clara y una evaluación de los programas por parte de los participantes una vez que hayan finalizado el programa; los resultados de la encuesta servirían para mejorar aún más la calidad de los programas y la velocidad de respuesta de la Comisión y de las organizaciones nacionales encargadas de los programas,
- especial hincapié en la preparación lingüística de los participantes en los programas a fin de que puedan aprovechar plenamente el plan de aprendizaje que se les ofrece,
- el papel de los tutores que prestarán asistencia a los participantes en el extranjero y se ocuparán de ellos para que les sea más fácil familiarizarse con su nuevo entorno y adaptarse mejor a él,
- una delimitación precisa del ámbito de responsabilidad de cada uno de los que intervienen en los programas para evitar que puedan surgir, entre otros problemas, reclamaciones o malentendidos entre las organizaciones de origen y las de acogida, etc.,
- una mayor coordinación de la política de movilidad en el nivel europeo, y no en el nacional, que permita poner en práctica los objetivos de la Comisión y contribuir a la realización eficaz de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge con satisfacción la «Propuesta de recomendación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: la Carta de calidad de la movilidad europea»⁽¹⁾. La propuesta de suprimir todos los obstáculos a la movilidad de los ciudadanos de la Unión Europea dentro de los Estados miembros permitirá reforzar la competitividad de ésta, en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

2.2 El CESE acoge con satisfacción que los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea se esfuercen por suprimir los obstáculos a la movilidad en el ámbito de la educación y la formación⁽²⁾.

2.3 En las últimas décadas ha aumentado en el territorio de la UE la movilidad a efectos de formación, y gracias a ello numerosos participantes de diferentes programas han tenido la posibilidad de adquirir nuevas experiencias y de superar las barreras lingüísticas y culturales en Europa.

2.4 El CESE señala que, gracias a los programas de educación y de intercambios internacionales ofrecidos por la Comisión a los Estados miembros, desde el año 2000 se ha triplicado el número de personas que se desplazan al extranjero con el fin de seguir su educación.

2.5 El CESE considera que estos programas brindan la oportunidad de construir una sociedad europea de tolerancia, abierta a personas de diferente religión, origen étnico, orientación sexual, etc.

2.6 El CESE apoya expresamente la nueva generación de programas de educación y formación propuestos por la Comisión en 2004. El gran interés manifestado por participar en estos programas indica que la juventud europea, de manera indirecta, está contribuyendo en la práctica a cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

⁽¹⁾ COM(2005) 450 final, de 23 de septiembre de 2005.

⁽²⁾ Informe del Parlamento Europeo sobre «La educación, piedra angular del proceso de Lisboa» (2004/2272(INI), ponente: Guy BONO, 19 de julio de 2005).

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, sobre el plan de acción para la movilidad; reunión del Consejo Europeo de los días 7, 8 y 9 de diciembre en Niza.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE considera que los Estados miembros deberían velar por la coordinación de los diferentes programas a nivel nacional y local.

3.2 Es necesario que las instituciones, las organizaciones, las universidades, las escuelas y las personas responsables de la coordinación de los programas de movilidad realicen todos los esfuerzos posibles para garantizar la transparencia de los procedimientos de selección de los candidatos. En la práctica se observa que, en muchas ocasiones, la participación en un programa de intercambios internacionales se considera como una recompensa por haber alcanzado determinados resultados.

3.3 El CESE aboga también por realizar amplias campañas de información que permitan llegar al mayor número posible de participantes potenciales. Es fundamental informar a la mayor cantidad posible de jóvenes europeos acerca de los objetivos de los programas y las posibilidades que ofrecen.

3.4 El CESE considera que los Estados miembros deben garantizar a los participantes que se les reconocerán la experiencia y las cualificaciones que hayan adquirido en el marco de los programas.

3.5 El Comité valora muy positivamente que también se fomente la movilidad a efectos de formación profesional y los programas destinados a los voluntarios. Estos programas contribuirán, sin lugar a dudas, a la carrera profesional de los participantes y facilitarán su capacidad de adaptación a trabajar en un entorno internacional.

3.6 Algunos Estados miembros que han finalizado la transposición de las diferentes etapas del proceso de Bolonia ya

aplican las recomendaciones que formula la «Carta de calidad de la movilidad europea» en materia de educación y formación. Deben valorarse positivamente los objetivos y las acciones que propone la Carta, cuyo fin es mejorar la utilización de los programas que ofrece la Comisión.

3.7 Cabe señalar que la propuesta de la Comisión sólo incluye los elementos de los que cabe esperar un efecto positivo a nivel europeo.

3.8 Uno de los aspectos positivos de la propuesta de la Comisión examinada es que no impone cargas financieras suplementarias derivadas de la coordinación, de modo que la recomendación puede ponerse en práctica sin problemas.

3.9 Dado que la adopción de la «Carta de calidad de la movilidad europea» es de carácter voluntario, existe el riesgo de que los Estados miembros intenten lograr condiciones individuales que, a su vez, puedan repercutir negativamente en la transposición efectiva de los principios de la Carta y provocar retrasos en su aplicación en los Estados miembros.

3.10 El CESE señala también que las señales procedentes de las organizaciones de la sociedad civil indican que las organizaciones de origen o de acogida no están adecuadamente preparadas para llevar a cabo los programas, lo cual puede tener una incidencia negativa en la valoración final del programa por parte de los participantes.

3.11 El CESE considera que la Comisión debería establecer una fecha de entrada en vigor de la Carta para impulsar a los Estados miembros a tomar medidas con rapidez.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003»

COM(2005) 486 final

(2006/C 88/07)

El 27 de octubre de 2005, 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 propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: Sra. ANCA).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación como una oportunidad para evaluar los éxitos y las carencias del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003, extraer enseñanzas para la preparación de otros Años Europeos y desarrollar las iniciativas emprendidas durante el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003.

1.2 El CESE está de acuerdo en que el éxito del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003, en comparación con Años Europeos anteriores, se debe a la circunstancia de que ha sido solicitado por las propias organizaciones de personas con discapacidad, así como a la participación de dichas organizaciones en la planificación y desarrollo del Año. El CESE pide a la Comisión Europea y a las instituciones comunitarias que favorezcan un planteamiento de abajo arriba en los preparativos de este tipo de iniciativas en el futuro.

1.3 El CESE lamenta la falta de información en la Comunicación sobre las acciones desarrolladas a nivel nacional y regional, y considera que en el futuro debería establecerse un marco para garantizar el flujo adecuado de información, así como la recogida y la difusión de información relativa a las mejores prácticas.

1.4 Las medidas adoptadas para aumentar la sensibilización general y la visibilidad en los medios de comunicación se han evaluado en términos de cantidad, pero no de calidad. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea que aborde esta cuestión en iniciativas futuras.

1.5 El CESE considera que el éxito del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 debería haberse plasmado en políticas y legislación, y que la respuesta política no es satisfactoria, habida cuenta de las expectativas suscitadas por la celebración del Año.

1.6 El CESE pide a la Comisión Europea que evalúe en su futuro informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad el seguimiento de los compromisos políticos adquiridos durante el Año Europeo, y, en particular, el seguimiento de las resoluciones del Consejo sobre empleo, educación, «accesibilidad electrónica» y cultura, así como que elabore recomendaciones para la inclusión de las preocupaciones rela-

tivas a la discapacidad en el método abierto de coordinación dentro de la Estrategia de Lisboa.

1.7 El CESE también lamenta el carácter limitado de la información sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para tener en cuenta la discapacidad, y pide a la Comisión Europea que desarrolle un instrumento para la recogida y evaluación de información sobre las políticas de los Estados miembros.

1.8 El Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 impulsó al Comité a desarrollar una serie de iniciativas: la creación de un grupo de trabajo sobre la discapacidad («disability task force») en el Comité; incluir la discapacidad en sus trabajos; adoptar dictámenes de iniciativa sobre las personas con discapacidad; tomar en consideración los requisitos en materia de accesibilidad en la renovación de su nueva sede; y revisión del Estatuto de los Funcionarios y otros Agentes para facilitar la contratación de personas con discapacidad.

1.9 El CESE pide también que se integren las cuestiones relativas a la discapacidad en todas las políticas de la UE, y que se desarrolle un diálogo estructurado con las organizaciones de personas con discapacidad, en particular en lo que se refiere a la elaboración de legislación sobre el mercado interior.

2. Introducción

2.1 El CESE ha recibido con gran interés la Comunicación de la Comisión Europea sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003.

2.2 El Año Europeo de las personas con discapacidad fue aprobado oficialmente por el Consejo de la UE el 3 de diciembre de 2001⁽¹⁾. La campaña, cuyos trabajos preparatorios comenzaron a mediados de 2002, duró de hecho casi un año y medio, y dispuso de un presupuesto comunitario limitado de unos doce millones de euros.

2.3 Los objetivos principales del Año eran sensibilizar a la opinión pública sobre los derechos de las personas con discapacidad y fomentar la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades y luchar

⁽¹⁾ Decisión del Consejo 2001/903/CE.

contra las numerosas formas de discriminación de las personas con discapacidad en Europa. Otro de los objetivos era promover y reforzar el intercambio de experiencias sobre ejemplos de prácticas y estrategias de probada eficacia a escala local, nacional y europea, así como mejorar la comunicación sobre la discapacidad y fomentar una imagen positiva de las personas con discapacidad.

2.4 La Comisión Europea hace hincapié en que el Año fue el resultado de un proceso de colaboración entre la UE, los Estados miembros y las organizaciones de personas con discapacidad, en particular el Foro Europeo de la Discapacidad, así como con otras partes interesadas de la sociedad civil.

2.5 A nivel europeo, la Comisión Europea desarrolló una serie de actividades, como una campaña de sensibilización con el eslogan «Sube a bordo — Get on board» y un autobús que se desplazó por toda Europa. Se asignaron fondos a programas en los ámbitos de la juventud, la educación y la cultura, así como a iniciativas en materia de investigación y de la sociedad de la información. Además, varias instituciones de la UE, como el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo desarrollaron iniciativas específicas en el marco del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003.

2.6 Las iniciativas a nivel nacional y regional se concentraron sobre todo en aumentar la sensibilización sobre los derechos, la accesibilidad física al entorno construido, la sociedad de la información, el transporte, el desarrollo de nueva legislación nacional, la elaboración de informes y el apoyo a las familias. La Comisión también destaca que el Año ha contribuido a incluir la discapacidad en la agenda política.

3. Observaciones y sugerencias sobre la Comunicación de la Comisión

3.1 El CESE lamenta que la Comunicación sobre la evaluación del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 se haya adoptado casi dos años después de que haya concluido dicho Año. No obstante, el CESE acoge favorablemente la oportunidad de evaluar los resultados del Año y señalar algunas acciones de seguimiento.

3.2 El CESE apoya el análisis positivo de los resultados del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003, que ha sido probablemente el Año Europeo más exitoso en cuanto a visibilidad y participación ciudadana, así como para impulsar el desarrollo de medidas y legislación en toda Europa.

3.3 En la Comunicación se facilita un buen resumen y análisis de las acciones adoptadas a nivel europeo. No obstante, existe escasa información sobre las iniciativas a nivel nacional y regional. Hubiera sido útil destacar proyectos o actividades relevantes financiados a través del Año Europeo de las personas con discapacidad a fin de fomentar el intercambio de buenas prácticas, así como establecer qué iniciativas podrían continuarse, tanto a nivel nacional como europeo.

3.4 Resulta interesante señalar que en la evaluación externa se destaca que el proyecto piloto lanzado por el Parlamento Europeo como seguimiento del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 no estuvo sincronizado con las actividades de ese Año. El CESE considera que podría haberse utilizado mejor su financiación si durante el Año se hubiese realizado un análisis de las actividades y colaboraciones interesantes.

3.5 La decisión relativa al Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 preveía la participación de países de la AELC/EEE, de los países asociados de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y Turquía, la mayoría de los cuales han pasado a ser miembros de la UE o candidatos a la adhesión. No obstante, en la Comunicación no se facilita información sobre las actividades organizadas en dichos países, con independencia de que se haya firmado o no un acuerdo específico con la Comisión Europea.

3.6 En la Comunicación también se señala que la cobertura de las personas con discapacidad por los medios de comunicación aumentó en un 600 % en 2003. Sería interesante comparar estos resultados con la cobertura por parte de los medios de comunicación en 2004 y 2005 para averiguar cuál ha sido la repercusión a medio o incluso a largo plazo de estas campañas de sensibilización.

3.7 Tampoco se ha analizado la calidad de la información. Uno de los objetivos del Año era fomentar una imagen positiva de las personas con distintos tipos de discapacidad. Existen pocos elementos en el informe para saber si esto se ha logrado realmente o no, y si se han desarrollado imágenes innovadoras de las personas con discapacidad.

3.8 El método descentralizado llevó a las autoridades y comités nacionales a adoptar planteamientos variados. Algunos países prefirieron concentrarse en un número limitado de proyectos de mayores dimensiones, mientras que otros prefirieron apoyar un gran número de pequeñas iniciativas locales. Habría sido interesante saber hasta qué punto fue eficaz cada planteamiento en términos de visibilidad de la campaña, así como de la sostenibilidad de las iniciativas adoptadas.

3.9 El CESE observa asimismo que el nivel de participación política en el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 a nivel nacional varió mucho en función de los países. Lamenta, no obstante, que no se analice si ello ha contribuido a nuevas iniciativas políticas en algún país concreto.

3.10 A nivel Europeo, se adquirieron algunos compromisos políticos, en particular las resoluciones del Consejo sobre empleo y formación, acceso a actividades culturales, educación y «accesibilidad electrónica» (eAccessibility) ⁽²⁾, así como las iniciativas de las instituciones europeas sobre la accesibilidad ⁽³⁾ y el empleo, por ejemplo.

⁽²⁾ Resolución del Consejo de 15 de julio de 2003 sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad (2003/C 175/01).

Resolución del Consejo de 6 de mayo de 2003 sobre la accesibilidad de las infraestructuras y las actividades culturales para las personas con discapacidad (2003/C 134/05).

Resolución del Consejo de 5 de mayo de 2003 sobre la igualdad de oportunidades en educación y formación para los alumnos y estudiantes con discapacidad (2003/C 134/04).

Resolución del Consejo de 6 de febrero de 2003 sobre «Accesibilidad electrónica» — Mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad del conocimiento (2003/C 39/03).

⁽³⁾ 2010 – A Europe accessible for All, Group of Independent Experts on accessibility
http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/7002_en.html.

3.11 La Comisión Europea debería revisar su aplicación en su próximo informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad, tal y como se prevé en el marco de su plan de acción sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

3.12 El Año representó una gran oportunidad para aumentar la sensibilización sobre el papel crucial que pueden desempeñar las empresas en la integración social de las personas con discapacidad, así como en su integración en el mercado laboral. Como resultado de la celebración del Año, un número creciente de empresas está contratando a personas con discapacidad y diseñando sus productos y servicios tomando en consideración los requisitos universales en materia de accesibilidad. Una iniciativa especialmente positiva fue la «European Year Corporate Partnership» (asociación de empresas para el Año Europeo) promovida por la Comisión Europea, que ha conducido a la creación de la «Business and Disability Network» (red «empresas y discapacidad»), uno de los resultados a largo plazo del Año.

3.13 Las empresas de la economía social también estuvieron especialmente activas durante el Año, ya que dirigieron cientos de iniciativas a nivel local, regional, nacional y europeo. Revistió especial interés la publicación de una guía por la CEP-CMAF (Conferencia Permanente Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones), en colaboración con el CESE, sobre la manera en que las organizaciones de la economía social pueden contribuir a la integración social de las personas con discapacidad y a su incorporación al mercado laboral.

3.14 En 2003 también se incrementó la acción sindical en defensa de los derechos laborales de las personas con discapacidad.

3.15 El Año ayudó a las organizaciones a lograr o mejorar el acceso al proceso de decisión, y puede haber proporcionado a las personas con discapacidad mejores oportunidades para defender sus derechos.

3.16 El Grupo de Alto Nivel sobre las personas con discapacidad deberá organizar el intercambio de buenas prácticas y la revisión de iniciativas políticas, desarrollando un mandato y un programa de trabajo claros.

3.17 Además, es fundamental que la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad se integre en los distintos procesos comunitarios que utilizan el método abierto de coordinación. Esto resulta tanto más crucial cuanto que la política en materia de discapacidad sigue siendo en gran medida un ámbito de competencia nacional. Lamentablemente, desde que finalizó el Año hemos visto reducirse las referencias a las personas con discapacidad y los objetivos para ellas, que actualmente han desaparecido de la Agenda de Lisboa.

4. Enseñanzas que deberán extraerse para futuros Años Europeos

4.1 El éxito del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 se debió en gran medida a que se planteó desde la base. En la Comunicación se señala que el Año fue concebido y promovido por el movimiento europeo de personas con discapacidad, que también participó ampliamente en su preparación y desarrollo. Resulta decepcionante ver que este planteamiento no se ha aplicado a las decisiones adoptadas los años siguientes, con consecuencias obvias en cuanto a la movilización y el interés de ambos grupos específicos y del público en general.

4.2 La estrecha colaboración de las organizaciones de discapacitados en el desarrollo de la campaña europea de sensibilización del Año Europeo de las personas con discapacidad deberá continuar e incluso reforzarse en el Año Europeo de la igualdad de oportunidades 2007, habida cuenta de la variedad de las partes interesadas. Es fundamental que los grupos específicos sientan que los instrumentos y el marco satisfacen sus necesidades, y que se les permite apropiarse de los actos para garantizar su éxito. También es importante que haya tiempo suficiente para la preparación entre la decisión relativa al Año y su comienzo oficial.

4.3 Los evaluadores externos señalaron que el cumplimiento del Reglamento Financiero representó una carga demasiado pesada tanto para los Estados miembros como para los contratistas, así como para la Comisión Europea, que podría haber dedicado más tiempo a nuevas iniciativas. La Comisión Europea debería tener esto en cuenta en la actual revisión del Reglamento Financiero y las normas de aplicación.

4.4 Además, el desarrollo de indicadores y de un sistema de supervisión permitiría a los Estados miembros registrar datos relativos a sus actividades, lo que conduciría a una supervisión y recogida eficaces de información sobre buenas prácticas.

4.5 Los Años Europeos no deben ser una mera oportunidad para la sensibilización ciudadana o la celebración, sino la piedra angular de nuevas iniciativas. El Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 ha suscitado numerosas expectativas tanto a nivel nacional como europeo. Es importante que las campañas de sensibilización se traduzcan en prácticas permanentes, y que exista un marco político y legislativo adecuado para responder a los desafíos que surjan durante el Año. La disponibilidad de recursos también reviste una importancia fundamental para proseguir las colaboraciones y los proyectos innovadores desarrollados durante el Año.

5. Análisis de las actividades del CESE para el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003

5.1 El CESE se comprometió a desarrollar una serie de iniciativas durante el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003. Este documento proporciona la oportunidad de analizar estos compromisos y de sugerir algunas medidas para el futuro.

5.2 El CESE creó un grupo de trabajo sobre la discapacidad («disability task force») formado por un grupo de miembros y funcionarios del Comité con el fin de preparar y desarrollar las actividades del CESE para el Año Europeo.

5.3 El CESE suscribió los principios de la Declaración de Madrid y se comprometió a su difusión⁽⁴⁾. El CESE aprobó varios dictámenes y respuestas en preparación para el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003⁽⁵⁾ y como seguimiento del mismo, que se distribuyeron ampliamente a las instituciones europeas y a las organizaciones relevantes. Además, el CESE organizó dos seminarios sobre el empleo de las personas con discapacidad y sobre la evaluación del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003.

5.4 El CESE se ha comprometido a incluir la discapacidad en todos sus trabajos y a considerar los intereses, derechos y obligaciones de las personas con discapacidad en todos sus dictámenes. Aunque todavía existe un importante margen de mejora, el CESE se está moviendo en la dirección adecuada, y un número creciente de los dictámenes del Comité incorporan el aspecto de la discapacidad, suscitando así la atención de otras instituciones hacia los derechos de las personas con discapacidad.

5.5 El CESE ha aprobado dictámenes sobre las personas con discapacidad por iniciativa propia y en respuesta a comunicaciones o propuestas legislativas⁽⁶⁾. En particular, el CESE elaboró un dictamen donde se facilitaban orientaciones sobre la integración de esta cuestión y sobre la consulta de las organizaciones de discapacitados⁽⁷⁾. Numerosos dictámenes del Comité incluyen las cuestiones relativas a la discapacidad en el contexto

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 17.10.2001 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003» (COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS)) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 36 de 8.2.2002).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 26.3.2003 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad» (COM(2003) 16 final) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 133 de 6.6.2003).

Dictamen del CESE de 17.10.2001 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003» (COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS)) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 36 de 8.2.2002).

Dictamen del CESE de 25.2.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo» (COM(2003) 650 final) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 30.4.2004).

⁽⁶⁾ Véanse la nota 5 y el Dictamen de iniciativa del CESE de 17.7.2002 sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad» (ponente: Sr. Cabra de Luna) (DO C 241 de 7.10.2002).

Dictamen del CESE de 28.9.2005 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo» (COM(2005) 47 final — 07/2005 (COD)) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 24 de 31.1.2006).

Documento de trabajo conjunto sobre la situación de las personas con discapacidad en Turquía, 19ª reunión del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía, ponentes: Daniel Le Scornet, Miembro del CESE, Süleyman Çelebi, Copresidente del CCM UE-Turquía (REX/194).

⁽⁷⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 17.7.2002 sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad» (ponente: Sr. Cabra de Luna) (DO C 241 de 7.10.2002).

del empleo, la integración social y la industria⁽⁸⁾. El CESE también se comprometió a una evaluación periódica, que será realizada por un Grupo de trabajo del Comité en 2006.

5.6 Además, el CESE tomó en consideración los requisitos en materia de accesibilidad en la renovación de su nueva sede, que se inauguró en mayo de 2004. La nueva sede ha permitido al CESE facilitar casi por completo la igualdad de acceso a los miembros y funcionarios con discapacidad. Además, como consecuencia de ello, se han celebrado seminarios con la participación de organizaciones de discapacitados en el edificio del CESE, sirviendo de ejemplo para otras instituciones y órganos de la UE.

5.7 El CESE toma nota de la revisión del Estatuto de los Funcionarios y otros Agentes de la CE elaborado en 2003 y de sus disposiciones, que facilitan la contratación de personas con discapacidad. No obstante, el CESE señala que también es necesario un planteamiento más activo a fin de garantizar la contratación de un mayor número de personas con discapacidad.

5.8 El CESE pide a la Comisión Europea que realice una evaluación de los cambios introducidos en el Estatuto relativos a la contratación de personas con discapacidad, como parte del Año Europeo de la igualdad de oportunidades 2007.

5.9 El CESE pide asimismo la creación de un programa de becas de formación para las personas con discapacidad. El Año Europeo de la igualdad de oportunidades 2007 podría ser el momento adecuado para efectuar esta revisión.

6. Seguimiento del Año Europeo de las personas con discapacidad a nivel comunitario

6.1 El CESE ha señalado siempre en sus dictámenes que el éxito del Año de las personas con discapacidad debería medirse por los resultados concretos que produzca.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE de 28.9.2005 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo» (COM(2005) 47 final — 07/2005 (COD)) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 24 de 31.1.2006).

Documento de trabajo conjunto sobre la situación de las personas con discapacidad en Turquía, 19ª reunión del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía, ponentes: Daniel Le Scornet, Miembro del CESE, Süleyman Çelebi, Copresidente del CCM UE-Turquía (REX/194).

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 (COM(2003) 842 final) (ponente: Sra. St Hill, DO C 302 de 7.12.2004).

Dictamen del CESE de 29.10.2003 sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible» (ponente: Sr. Mendoza Castro, DO C 32 de 5.2.2004).

Dictamen del CESE de 26.3.2003 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) — Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» (COM(2003) 6 final) (ponente: Sr. Koryfidis, DO C 133 de 6.6.2003).

Dictamen del CESE de 18.7.2002 sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo» (DO C 88/2, de 12.4.2002) (ponente: Sr. Zöhrer, DO C 241 de 7.10.2002).

6.2 El CESE lamenta que el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 no haya conducido a la adopción de una legislación general sobre la no discriminación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la política comunitaria.

6.3 El CESE acogió favorablemente el Plan de acción europeo 2003 sobre la igualdad de oportunidades en su dictamen aprobado en febrero de 2004. El CESE también señaló en el dictamen que el plan de acción carecía de ambición y sugirió que la Comisión Europea estudiara nuevas acciones ⁽⁹⁾.

6.4 El CESE observa que acaba de publicarse el primer informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad, así como las nuevas prioridades para la próxima fase del Plan de acción europeo ⁽¹⁰⁾.

6.5 Deberían elaborarse recomendaciones sobre la repercusión de las estrategias europeas de protección social, empleo y aprendizaje permanente en las personas con discapacidad. Esto resulta especialmente importante debido a que no se menciona a las personas con discapacidad en la nueva Estrategia de Lisboa simplificada ni en los nuevos programas nacionales de reformas presentados en 2005. En este contexto, el CESE acoge favorablemente el documento de trabajo relativo a la integración de la discapacidad en la estrategia de empleo ⁽¹¹⁾, y pide a la Comisión Europea que evalúe la aplicación de dicho documento.

6.6 El CESE también acoge favorablemente la propuesta de la Presidencia británica de celebrar una conferencia ministerial anual sobre la discapacidad a fin de fomentar un debate político de alto nivel, con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad.

6.7 El CESE considera que la Comisión Europea debería desarrollar un instrumento de evaluación de impacto sobre la discapacidad para la legislación comunitaria, en colaboración con las organizaciones de personas con discapacidad, y desarrollar cursos de formación para funcionarios de las distintas Direcciones Generales sobre la manera adecuada de utilizarlo.

6.8 En el Tratado de Amsterdam, la CE se comprometió a tomar en consideración a las personas con discapacidad a la hora de elaborar medidas relativas al mercado interior. Lamentablemente, la Declaración 22 no se ha aplicado, con el resultado de que cada vez existen más barreras para la circulación de bienes y servicios.

6.9 El CESE pide a la Comisión Europea que presente una iniciativa que reúna a los funcionarios responsables de las cuestiones del mercado interior y a los expertos de organizaciones de personas con discapacidad a fin de desarrollar un plan estratégico.

6.10 El CESE acoge favorablemente la rápida adopción del reglamento sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo, que ayudará a luchar contra la discriminación que sufren las personas con discapacidad en sus desplazamientos aéreos, así como una serie de otras iniciativas legislativas en materia de transporte que fomentan también los derechos de las personas con discapacidad.

6.11 El CESE pide que se incluyan los requisitos de accesibilidad en todas las subvenciones promovidas por la UE y en su propia política de contratos.

6.12 El CESE también sigue de cerca las negociaciones relativas al Convenio Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, y acoge favorablemente la propuesta de la UE para que las Comunidades Europeas sean parte del Convenio, protegiendo asimismo a las personas con discapacidad residentes en la UE, también en lo que se refiere a los actos de las instituciones y órganos comunitarios.

6.13 El CESE considera que es necesaria nueva legislación para luchar contra la discriminación en todos los ámbitos de competencia de la UE, y está a la espera de los resultados del estudio de viabilidad sobre nuevas iniciativas legislativas contra la discriminación. Confía, además, en que el año próximo se lance una propuesta de directiva específica sobre la discapacidad.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 25.2.2004 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción (COM(2003) 650 final) (ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 30.4.2004).

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007» (COM(2005) 604 de 28.11.2005).

⁽¹¹⁾ Disability Mainstreaming in the European Employment Strategy by the European Employment Committee. EMCO/11/290605.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo por la que se lanza un debate sobre un enfoque comunitario acerca de los sistemas de etiquetado de los productos pesqueros»

COM(2005) 275 final

(2006/C 88/08)

El 29 de junio de 2005, 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 propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2006 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRA-GUIRRE).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 100 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo:

1.1 Acoge favorablemente el lanzamiento definitivo de un debate sobre un enfoque comunitario acerca de los sistemas de eco-etiquetado de los productos pesqueros.

1.2 Manifiesta su voluntad de participar activamente en los trabajos subsiguientes.

1.3 Recomienda a la Comisión que, además de la exigible coordinación entre sus servicios con competencias en materia de eco-etiquetado, mantenga una estrecha cooperación con las organizaciones internacionales competentes en la materia, tales como la FAO (Food and Agriculture Organization), la OMC (Organización Mundial del Comercio), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo), la UNCTAD (Organización de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), la ISEAL (International Social and Environmental Accreditation and Labelling) y la ISO (International Standards Organization).

1.4 Sugiere a la Comisión que al mismo tiempo mantenga una constante comunicación con los interlocutores medioambientales, sociales y en particular del sector afectado (pesquero, transformador y comercializador), así como con los consumidores.

1.5 Entiende que en el momento presente y debido a la complejidad de la materia, es preferible optar por la tercera de las opciones contenidas en la Comunicación de la Comisión, esto es, el establecimiento de requisitos mínimos para sistemas voluntarios de eco-etiquetado.

1.6 Observa, no obstante, que tales requisitos mínimos deben ser suficientemente rigurosos y acompañarse de normas que impidan y sancionen su violación.

1.7 Llama la atención sobre el hecho de que las etiquetas ecológicas ya adoptadas por organizaciones regionales de pesca conforme a reglamentaciones adoptadas por la propia Unión Europea (como es el caso de la etiqueta «Dolphin Safe» del APICD (Acuerdo relativo al Programa Internacional para la

Protección de los Delfines))⁽¹⁾ deben en todo caso respetarse y hacerse respetar por los operadores, implementando las normas de desarrollo que sean precisas.

1.8 Solicita a la Comisión que dedique una atención preferente a los problemas generados por los costes que implica la eco-etiqueta de los productos pesqueros, así como su correcta distribución en la cadena de valor entre productores, transformadores, comercializadores y consumidores.

2. Motivación

2.1 En febrero de 2004, el Consejo de la Unión Europea estimó necesario incluir en su agenda el inicio de un debate sobre el eco-etiquetado de los productos de la pesca. En la Comunicación correspondiente, el Consejo manifestaba que propondría condiciones para identificar los métodos de captura, así como la rastreabilidad continuada (también denominada «trazabilidad») del producto desde el buque de pesca hasta el consumidor final, donde se garantizase el respeto de las prácticas de pesca y comercio responsable.

2.1.1 El Consejo pensaba entonces que «la Comunidad debe liderar este debate que está teniendo lugar en distintos foros internacionales».

2.1.2 Por medio de su antedicha Comunicación, la Comisión ha lanzado finalmente un debate sobre un enfoque comunitario acerca de los sistemas de etiquetado de los productos pesqueros, invitando a las restantes Instituciones de la Unión Europea a que manifiesten sus puntos de vista con la finalidad última de proponer las iniciativas legislativas y demás recomendaciones pertinentes.

2.1.3 Corresponde por tanto a este Comité Económico y Social Europeo manifestarse sobre la iniciativa estableciendo su posición al respecto.

2.1.4 Las referencias que en el presente Dictamen se hacen a «productos pesqueros» deben entenderse hechas también a los productos de la acuicultura, sin perjuicio de tomar en consideración las especificidades medioambientales de una y otra actividad.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2004) 764 final de 29.11.04 que contiene la propuesta de la Comisión al Consejo y la enmienda adoptada por el Parlamento Europeo en la que se indica expresamente que «(9 bis) En virtud de lo expuesto en el considerando anterior, la certificación «sin riesgo para los delfines» prevista en el APICD es, hasta la fecha, la única reconocida por la Comunidad.» (documento A6-0157/2005 de fecha 26 de mayo de 2005).

2.2 Antecedentes

2.2.1 La antedicha Comunicación de la Comisión supone un importante esfuerzo de síntesis de una compleja situación de hecho y de derecho y, en tal sentido, el Comité Económico y Social Europeo desea en primer lugar felicitar al servicio responsable por la labor realizada. Cabe recordar que el Comité ya se ha referido con carácter general a algunas de las cuestiones planteadas ahora en concreto para las eco-etiquetas de productos pesqueros en su *Dictamen sobre comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores* ⁽²⁾.

2.2.2 Para poder situar el debate en términos precisos y actuales, es imprescindible tomar en consideración que la Agencia de Naciones Unidas con competencia en materia pesquera, el Comité competente de la FAO, ha aprobado recientemente (en concreto los días 11 a 13 de marzo de 2005) sus propias «*Directrices para el eco-etiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina*» que habían sido sometidas a consulta de expertos y redactadas en octubre de 2004 ⁽³⁾. El inicio del debate en la FAO data nada menos que de 1998.

2.2.3 El presente Dictamen no puede recoger en su integridad las directrices citadas en el párrafo anterior, pero es de destacar que las mismas contienen los requisitos sustantivos mínimos y criterios para determinar si se puede conceder una eco-etiqueta a una pesquería, entendiendo que la pesquería es la unidad de certificación. En resumen, se requiere que exista una normativa, un marco de control administrativo, datos científicamente contrastados sobre los stocks existentes y los efectos de la pesca sobre el ecosistema correspondiente. Por otro lado, la FAO ha elaborado directrices para el establecimiento de normas de pesca sostenible y sobre todo, sobre los mecanismos válidos de acreditación y certificación. Muy especialmente debe destacarse que las directrices de la FAO contienen como requisitos esenciales del funcionamiento del sistema de eco-etiquetado la transparencia, la participación de los interesados, las reglas de notificación, la creación de un registro, el examen y revisión de los procedimientos y normas, la existencia de recursos humanos y financieros suficientes, la rendición de cuentas y accesibilidad de la información y los sistemas de mantenimiento, suspensión y retiro de la acreditación, con los correspondientes derechos de reclamación.

2.2.4 Al mismo tiempo, es necesario tomar en consideración que el eco-etiquetado es una actividad relativamente reciente y con difusión principalmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ⁽⁴⁾ y que existen trabajos en curso en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al mismo tiempo, la International Organization for Standardization (ISO) ha elaborado sus propios crite-

rios metodológicos y conceptuales sobre gestión de la calidad ambiental por medio de la serie de Normas ISO 14000. La Comisión deberá realizar un importante esfuerzo para que las normas aprobadas sean consistentes y armónicas con las directrices y normas internacionales existentes.

2.2.5 Distintos Estados miembros y algunos entes regionales, de conformidad con sus modelos constitucionales propios, tienen competencias en la materia que en unos casos han desarrollado y en otros están pendientes de desarrollo. Por tanto, en la Unión Europea coexisten muy diversos tipos de etiquetas ecológicas públicas y privadas, supranacionales, nacionales y regionales que pueden crear confusión a los consumidores y a los operadores de los distintos mercados ⁽⁵⁾.

2.2.6 Por consiguiente, se hace necesario un enfoque multidisciplinar con objetivo armonizador, debido a la notable dispersión normativa y confusión de etiquetas ecológicas existentes actualmente en los diversos mercados.

2.2.7 La Unión Europea se dotó de una etiqueta ecológica armonizada por primera vez en 1992, al aprobarse el Reglamento 880/92 del Consejo, de 23 de marzo ⁽⁶⁾. La revisión de dicho Reglamento, hace ahora cinco años, mediante el Reglamento vigente ⁽⁷⁾ estableció el sistema de etiquetado ecológico de distintas categorías de productos entre las que no se encuentran los productos pesqueros. La Comisión deberá por ello estudiar detalladamente la posibilidad de ampliar la etiqueta ecológica vigente a los productos de la pesca y de la acuicultura.

2.2.8 No debe olvidarse que el debate sobre los sistemas de eco-etiquetado de los productos pesqueros se produce en el seno de políticas en curso de la Unión Europea. Nos referimos, en concreto, al Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente aprobado por la Decisión conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo 1600/2002/CE, de 22 de julio de 2002 ⁽⁸⁾, así como al Plan de actuación comunitario para integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la política pesquera común ⁽⁹⁾ en el que el examen de las eco-etiquetas de los productos pesqueros se contempla como una medida complementaria.

2.2.9 Aunque el supuesto de hecho es relativamente diferente, este Comité desea llamar la atención de la Comisión y de las restantes Instituciones y partes interesadas de la Unión sobre la existencia de un supuesto de aplicación armónica y unificada de un distintivo que puede calificarse sin duda de ecológico, pues garantiza el cumplimiento de las directivas en materia de reciclado de envases. ⁽¹⁰⁾ Nos referimos al denominado «punto verde», que se incorpora a la mayoría de los envases reciclables de los países de la Unión Europea. Esta etiqueta, de hecho, era una marca registrada a favor de una sociedad limitada alemana,

⁽²⁾ JO C 28 de 23 de febrero de 2006.

⁽³⁾ Cfr. el documento FAO TC:EMF/2004/3, de agosto de 2004.

⁽⁴⁾ Cfr., por ejemplo, COM/ENV/TD(2003)30/FINAL de 25 de febrero de 2004 sobre el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados en programas de eco-etiquetado seleccionados. Accesible en www.oecd.org.

⁽⁵⁾ A título meramente ilustrativo se invita a observar el listado de logotipos contenido en la propia página web de la Unión Europea sobre la ecoetiqueta: (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/other/int_ecolabel_en.htm).

⁽⁶⁾ DO L 99 de 11.4.1992, p. 1.

⁽⁷⁾ Reglamento (CE) n° 1980/2000, del Parlamento y el Consejo de 17 de julio. DO L 237 de 21.9.2000, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 242 de 19.9.2002, p. 1.

⁽⁹⁾ COM(2002) 186 final de 28.5.2002.

⁽¹⁰⁾ En concreto se trata de las Directivas 94/62/CE y 2004/12/CE.

que en 1996 trasladó su sede a Bruselas, licenciando su uso como una forma de cooperar con la mayoría de los Estados miembros y terceros Estados, así como con los operadores económicos implicados en la correcta gestión del reciclado de envases. Hoy en día, la base jurídica figura en las Directivas comunitarias y las normas nacionales de desarrollo, por lo que en la práctica puede darse el caso de implantación de un solo logotipo con un mensaje claro mediante la intervención de una entidad privada (*Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l.*) que vela por la armonización de criterios, y su desarrollo por distintas entidades nacionales en la mayoría de los Estados miembros. ⁽¹¹⁾

2.2.10 A la vista de los antecedentes señalados, el Comité considera que el eco-etiquetado de los productos de la pesca y de la acuicultura se debate en la Unión Europea en un momento oportuno, por lo que no deben producirse demoras ni prolongarse en exceso los plazos imprescindibles para tratar una cuestión compleja. Dicho debate debe seguir las directrices de la FAO pero sin renunciar a los criterios propios de la Unión Europea y mejorándolos en lo posible con un enfoque multidisciplinar y con un criterio armonizador, teniendo como objetivos principales la protección del medio ambiente y de los recursos y el servicio al consumidor.

3. Observaciones generales

3.1 Enfoques diversos

3.1.1 Los trabajos de la FAO, al ser esta una organización con competencias en materia de pesca y, por tanto, de referencia para las distintas organizaciones regionales de pesca que entroncan con el sistema actual de Derecho del Mar vigente desde la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, tienen un enfoque de la etiqueta de los productos pesqueros centrado en la protección de las pesquerías, y sólo indirectamente hacen referencia a las restantes fases de la comercialización del producto.

3.1.2 Por el contrario, los trabajos de otras organizaciones internacionales, en particular la OMC ⁽¹²⁾ y UNCTAD, al producirse en el marco general del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio, están enfocados a que los sistemas de etiquetado ecológico no constituyan barreras ilícitas al comercio internacional ni desfavorezcan a los países en desarrollo ⁽¹³⁾. Los trabajos de estas organizaciones tratan de compatibilizar las medidas complementarias en materia de pesca responsable, como la eco-etiqueta, con las normas internacionales que impiden establecer barreras técnicas o medidas de efecto equivalente en el comercio internacional, teniendo en cuenta, además, la necesidad de cooperar para que los países con menos recursos técnicos y financieros para la implantación de eco-etiquetas puedan recibir el apoyo necesario al efecto. En

⁽¹¹⁾ Cfr.: <http://www.pro-e.org>.

⁽¹²⁾ Información exhaustiva sobre la posición de la OMC en materia de comercio y medio ambiente puede contrastarse en la siguiente página: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm. versión en inglés http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm; versión en francés http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_f.htm.

⁽¹³⁾ Véase, el documento TD/B/COM.1/EM.15/2. Aunque trata básicamente de agricultura es de aplicación a todas las industrias extractivas, como la pesca. (<http://www.unctad.org/en/docs/cl1em15d2.en.pdf>).

este sentido, el Comité considera que el eco-etiquetado de los productos pesqueros no supone en sí mismo una barrera al comercio internacional, siempre que en su regulación se prevean los necesarios mecanismos de transparencia e igualdad de acceso.

3.1.3 Por su parte, los trabajos de la ISO y otras organizaciones en materia de estandarización se centran más bien en la metodología y buenas prácticas en materia de gestión medioambiental y su correspondiente eco-etiquetado, sin que existan documentos que contemplen las especificidades de los productos pesqueros.

3.1.4 Sólo los trabajos de la FAO se refieren con exclusividad al eco-etiquetado de productos pesqueros, pero comparados con la Comisión el criterio de que cualquier decisión que se tome debe partir no sólo del respeto a las decisiones de las organizaciones internacionales, sino de la armonización de los distintos enfoques de las mismas debido a su propia naturaleza y misión.

3.1.5 Por todo lo que antecede, el CESE considera que, a la par que los trabajos internacionales, la propuesta legislativa que en su día realizará la Comisión deberá tomar en consideración el importante acervo comunitario y la experiencia que brinda el actual régimen de eco-etiquetado (y la experiencia paralela del «punto verde») de la propia Unión Europea, de modo que los servicios competentes en materia de pesca deben coordinar su actividad con los servicios competentes en materia de medio ambiente y armonización de mercados para que no se produzcan indeseables disfunciones o mayor proliferación de ecoetiquetas que, lejos de cumplir su misión con los operadores de los mercados y el consumidor final, contribuyan a generar mayor confusión. No obstante la dificultad que todo ello presenta, es deseable que la Comisión fije un calendario para que su propuesta legislativa no se demore más allá del primer semestre del año 2006.

3.2 Distintas situaciones de hecho en el eco-etiquetado de los productos pesqueros

3.2.1 Puesto que no existe una regulación de base que permita armonizar criterios con el suficiente rigor, como bien explica el documento de la Comisión, se producen diferentes situaciones de hecho, algunas de las cuales pueden tomarse como ejemplos de buen funcionamiento y otras como ejemplos de prácticas a eliminar.

3.2.2 Al examinar tanto la literatura disponible ⁽¹⁴⁾ como la reglamentación internacional vigente se aprecia el hecho de que se da una pluralidad de situaciones que no siempre responde a los requisitos de transparencia y justicia que son esenciales en todo sistema de eco-etiquetado.

⁽¹⁴⁾ Cfr. por ejemplo, el informe de C. Deere para la FAO y la IUCN «Eco-labelling and sustainable fisheries», p. 9, o el informe EVER (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/everinterimreport_en.pdf).

3.2.3 En determinados casos, nos encontramos ante mecanismos voluntarios nacidos de la cooperación entre operadores del mercado y organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones correspondientes cuentan con normas de acreditación, certificación y uso de su eco-etiqueta que son claras, justas y accesibles públicamente y se aplican a diversas pesquerías en diferentes países del mundo. Tales organizaciones cuentan con comités consultivos y con mecanismos de control adecuados.

3.2.4 Sin embargo, en otros casos (que cita la propia Comisión en su reiteradamente citada Comunicación), nos encontramos ante meros «logos» privados cuya normativa o no existe o no es pública y cuya aplicación práctica dista de ser conforme a los códigos de buenas prácticas en materia de eco-etiquetado. Alguno de estos casos puede servir como ejemplo ilustrativo de los efectos perniciosos de una etiqueta ecológica aplicable a productos de la pesca, al contravenir la legislación internacional, crear barreras indeseables al comercio internacional y basarse en metodologías totalmente extrañas a cualquier recomendación en materia de etiquetado ecológico, creando, en palabras de un alto responsable europeo, «un auténtico monopolio de hecho».

3.2.5 Ejemplos como el citado sirven de demostración de que el mantenimiento de la situación actual, en la que es posible crear eco-etiquetas sin una base jurídica sólida e incluso contra la normativa internacional y comunitaria existente, no puede prolongarse durante mucho tiempo ya que es perjudicial para los productores, para los consumidores y para los restantes interesados.

3.2.6 En particular, en el caso del atún procedente del Océano Pacífico Oriental, la organización regional de pesca competente, es decir la Comisión Interamericana del Atún Tropical, auspició la aprobación de un Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) ⁽¹⁵⁾ al que la Unión Europea se adhirió voluntariamente por medio de la Decisión 1999/337/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 ⁽¹⁶⁾. Este acuerdo regula una etiqueta ecológica propia que apoya la propia Comunidad Europea, y que se encuentra ahora mismo en pleno debate legislativo en el Parlamento Europeo ⁽¹⁷⁾.

3.2.7 Esta situación particular debe tomarse en cuenta como antecedente para el estudio y propuestas de regulación de la materia, puesto que en aquellos casos en los que una organización regional de pesca competente para una determinada pesquería promueva, al amparo de los principios de la FAO, su propia etiqueta ecológica, la Unión Europea debería, primero, participar en los trabajos para que la metodología de certificación y emisión cumpla los requisitos exigibles y, segundo, contemplar en sus propias normas el uso de tales etiquetas y la prohibición de aquellas que contravengan sus normas específicas.

⁽¹⁵⁾ Las disposiciones relativas al acuerdo pueden examinarse en <http://www.iattc.org/PICDDocumentsSPN.htm>.

⁽¹⁶⁾ Véase también la propuesta de Decisión del Consejo sobre la celebración por la Comunidad Europea del acuerdo relativo al programa internacional para la conservación de los delfines (COM(2004) 764 final).

⁽¹⁷⁾ PE 357.789v01-00 de 2.5.2005, ponente Sr. Duarte Freitas: Proyecto de Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre la celebración por la Comunidad Europea del Acuerdo Relativo al Programa Internacional para la Conservación de los Delfines.

3.2.8 El Comité considera que cualquier etiqueta ecológica privada para productos pesqueros y de la acuicultura debe someterse a rigurosos criterios de acreditación y certificación independiente y que la propuesta legislativa que elaborará la Comisión debe contemplar la existencia de un registro público accesible a todos los interesados y a los operadores del mercado de los productos de la pesca y la acuicultura que permita conocer qué etiquetas en uso cumplen los requisitos legalmente establecidos.

4. Observaciones particulares

4.1 Implementación, certificación, concesión, vigilancia y sanción.

4.1.1 El etiquetado ecológico debe diferenciarse claramente de las normas generales sobre etiquetado de productos alimentarios propiamente dichas. La utilización de una eco-etiqueta no supone por sí sola una acreditación del cumplimiento de las normas, cuyo cumplimiento es exigible en cualquier caso, también para productos no eco-etiquetados, sino del cumplimiento de unos estándares más elevados de protección medioambiental, que en nuestro caso incluye las prácticas de pesca responsable, conservación de stocks del producto eco-etiquetado y minimización de los daños causados a la biodiversidad y al medio ambiente marino en general.

4.1.2 El eco-etiquetado de los productos pesqueros, como de cualquier otro producto extractivo o bien de la acuicultura, podría darse tanto en productos sin transformar (pescado entero ya sea fresco o congelado) como en productos transformados de la pesca, ya sea congelados, en salazón, en conserva, precocinados o preparados a base de pescado. En el primer caso, la eco-etiqueta debe suponer una garantía de que los métodos de pesca extractiva realizados por los pescadores son conformes no sólo con las normas de control de la pesquería de que se trate, sino también con el Código de Pesca Responsable de la FAO. En el segundo caso, la eco-etiqueta del producto pesquero debe suponer que la correcta aplicación de las normas de trazabilidad de los productos alimentarios implican que verdaderamente el producto transformado y comercializado que se presenta al consumidor se ha elaborado a base de pescado que se ha hecho merecedor de la eco-etiqueta.

4.1.3 Para una correcta implementación de una etiqueta ecológica aplicable a los productos de la pesca no es suficiente con la existencia de un marco normativo general, sino que se hace preciso que se establezca un mecanismo claro de acreditación de entidades certificadoras, obtención de ecoetiquetas, resolución de conflictos, vigilancia y sanción de los abusos e incumplimientos que el elemento diferenciador del producto pesquero eco-etiquetado puede producir respecto al producto pesquero en general.

4.1.4 El CESE considera que el mecanismo claro mencionado en el punto 4.1.3 sería el registro al que se ha aludido en el punto 3.2.8 anterior. Tanto las normas como el registro deben garantizar que la transparencia es uno de los elementos principales del sistema que, unido a la información al consumidor, debe ser capaz de generar la confianza necesaria para reducir el diferencial actualmente existente entre los consumidores interesados por los problemas medioambientales del producto que adquieren (actualmente un 44 %) y los que trasladan dicho interés al acto de compra (actualmente un 10 %).

4.1.5 Tanto los datos disponibles del informe EVER antes citado como la posición manifestada por EUROPECHE/COGECA⁽¹⁸⁾ en su nota sobre el asunto tratado en este dictamen, permiten albergar cierto pesimismo sobre el hecho de que la etiqueta ecológica en general y la aplicada a los productos de la pesca en particular supongan generación de valor añadido para los productores y de información transparente y justa para los consumidores. Sin embargo, la conservación del medio ambiente, en su sentido más amplio, está convirtiéndose, junto a la lucha contra el hambre, en uno de los dos principales retos de la humanidad en la hora presente. Por tanto, es imprescindible que la Unión Europea trate de liderar los procesos que permitan a los consumidores responsables discernir y poder optar por productos en cuya extracción, transformación y comercialización se han seguido criterios de respeto al medio ambiente.

4.1.6 El Comité ha sido informado de la posición expresada formalmente por WWF y se felicita de que, sin perjuicio de los lógicos diferentes enfoques puntuales, exista una coincidencia general con las opiniones expresadas en el presente dictamen, muy especialmente en cuanto al rigor que debe esperarse de la regulación del eco-etiquetado de productos pesqueros.

4.1.7 El Comité opina que la reglamentación que en su día proponga la Comisión debe tomar en consideración especialmente la posible validez de la eco-etiqueta de los productos pesqueros como una herramienta para ayudar a la industria pesquera cuyos costes puedan ser repercutidos en la cadena de valor comercial sin perjudicar a los consumidores. En este sentido, la eco-etiqueta de los productos pesqueros podría ser un mecanismo de concienciación de los pescadores y empresas

sobre la necesidad de practicar una pesca y una acuicultura sostenibles para la conservación de los recursos que son el sustento de la propia actividad pesquera y toda la cadena comercial posterior.

4.1.8 El Comité quiere señalar a la Comisión que el eco-etiquetado de los productos pesqueros y de la acuicultura tiene un coste financiero que deberá absorber la cadena de producción hasta que el producto llegue al consumidor. Las pequeñas y medianas empresas o los operadores de terceros países en desarrollo pueden en ciertas circunstancias tener dificultades de acceso a la etiqueta ecológica, por lo que la normativa que se apruebe deberá contemplar mecanismos de intervención a través de las organizaciones de productores, cofradías de pescadores o acuerdos de asociación. En cualquier caso, para la plena efectividad de una etiqueta ecológica es necesario un importante esfuerzo educativo y divulgativo, por lo que el CESE considera que la financiación de la información y concienciación a operadores y consumidores debe corresponder a las instituciones públicas.

4.1.9 Por ello, cualquier actuación que la Unión Europea lleve a cabo en esta materia debe contemplarse como un primer paso. Dicho paso debe ser, no obstante, lo suficientemente ambicioso como para establecer:

- i. Normas claras y obligatorias de acreditación, certificación y utilización de la o las ecoetiquetas aplicables a productos pesqueros,
- ii. Sistemas de seguimiento de la eficacia, transparencia y equidad de tales normas para todos los operadores,
- iii. Sistemas de sanción (basados en el principio de subsidiariedad) de las infracciones a las normas vigentes,
- iv. Programas de información a los consumidores y los operadores de los mercados sobre el significado exacto de la eco-etiqueta pesquera,
- v. El correspondiente programa de inversiones, tomando en consideración muy especialmente las repercusiones económicas de la eco-etiqueta de los productos pesqueros,
- vi. Los necesarios mecanismos de diálogo permanente con los actores implicados para la mejora continua del sistema.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

⁽¹⁸⁾ EP(05)115-CP(05)86S1 de 24 de agosto de 2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la Unión Europea»

(2006/C 88/09)

El 11 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la Unión Europea».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: **Sr. ETTY**).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor, 13 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está de acuerdo con el Parlamento Europeo en que la cuestión del aumento de la representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la UE es importante. Se adhiere al llamamiento del Parlamento Europeo para que las organizaciones nacionales y sus respectivas federaciones europeas así como la Comisión Europea presten a dicho asunto una atención mayor y más sistemática. En respuesta a la solicitud del Parlamento Europeo, la Comisión Europea debe empezar a recabar la información pertinente y establecer una base de datos relativa a la representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la UE. El Comité toma nota de que entretanto se han iniciado las gestiones oportunas en este sentido. Considera que el Instituto Europeo de la Igualdad de Género y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo pueden aportar una importante contribución al respecto. En lo referente a los indicadores, el Comité observa que por el momento la Comisión está trabajando con los nueve elementos fijados por la Presidencia italiana en 2003.

1.2 El Parlamento Europeo concentró su análisis esencialmente en las organizaciones empresariales y en los sindicatos. Al parecer, sin embargo, en el ámbito sindical han acaecido más cambios positivos que los que reflejan la Resolución y el Informe del Parlamento Europeo. Por otra parte, del estudio se deduce que para evaluar adecuadamente la situación y evolución de las organizaciones empresariales así como de otros grupos de interés económico y social hay que tener muy en cuenta que dichas organizaciones funcionan de distinta forma que aquellas cuyos miembros son personas físicas.

1.2.1 Cada grupo de interés económico y social representado en el CESE tiene características propias. Así, por ejemplo, las políticas que dan buen resultado en determinado tipo de organizaciones no son necesariamente beneficiosas para las demás.

1.2.2 Teniendo esto en cuenta, el Comité ha tomado nota con interés del marco de acción en favor de la igualdad de género elaborado por la CES, la UNICE/UEAPME y la CEEP y, en particular, de la prioridad concedida por estas organizaciones a la cuestión de «las mujeres en el proceso decisorio». El Comité espera con interés la anunciada publicación de los informes anuales nacionales y europeos sobre los progresos realizados en este ámbito.

1.3 El CESE, al igual que el Parlamento Europeo, respalda las políticas de fomento de una representación equilibrada de los

hombres y las mujeres en el proceso decisorio. El CESE está de acuerdo con el Parlamento Europeo en que se debe mostrar una voluntad política efectiva para imponer cambios y lograr una representación equilibrada. Muchas organizaciones, incluso fuera del círculo de los empresarios y trabajadores, ya hacen gala de dicha voluntad política. El CESE recomienda que todas las organizaciones representadas informen periódicamente a la Comisión Europea acerca del resultado de sus iniciativas en la materia y que la Comisión, en estrecha colaboración con las federaciones europeas, elabore la mencionada base de datos, y que, como complemento de la iniciativa impulsada por la Presidencia italiana, se fijen los indicadores oportunos relativos al aumento de la influencia de la mujer en los órganos decisorios socioeconómicos.

1.4 En las organizaciones que envían representantes a los foros nacionales e internacionales –y que, en su caso, participan en el diálogo social– se ha de prestar especial atención al consejo ejecutivo. No obstante, las organizaciones que desean contribuir a una mejor representación de las mujeres han de atender también al nivel de preparación política del personal responsable del proceso decisorio en la medida en que muchas organizaciones envían delegados de dicho nivel.

1.5 En algunas organizaciones, las estructuras independientes y auxiliares, así como las redes de personal femenino y de miembros femeninos, favorecen notablemente los cambios positivos. Pese a que dichos instrumentos no son necesariamente, siempre y en todos los sitios, una panacea, el CESE considera útil seguir fomentándolos y generalizándolos, incluso con vistas a la representación exterior de la organización.

1.6 Las políticas en materia de educación así como de conciliación de vida y trabajo resultan ser las más adecuadas para promocionar la carrera de las mujeres en las organizaciones correspondientes. Sigue siendo sumamente importante que los servicios pertinentes de la Comisión Europea fomenten dichas políticas, teniendo en cuenta que ya han desarrollado medidas para luchar contra la discriminación y fomentar la integración de la igualdad de género en todas las políticas. Las organizaciones de empresarios y trabajadores tienen un importante papel que desempeñar en este ámbito.

1.7 Muchos expertos abogan por el sistema de cuotas. Los sistemas de cuotas que en determinados países han resultado eficaces en el ámbito político y también en las organizaciones sociales deberían ser estudiados cuidadosamente por las organizaciones interesadas y la Comisión en lo que concierne a su funcionamiento y resultados.

1.8 El Comité desearía ver un objetivo mínimo del 30 % de miembros del sexo infrarrepresentado del CESE en los nombramientos efectuados por los Estados miembros (propuestos por los grupos de interés económico y social) para el mandato del CESE 2006-2010, con vistas a elevar este objetivo al 40 % en el mandato siguiente.

1.9 El CESE tiene previsto volver a examinar los resultados de la encuesta que se realiza actualmente en 2006-2007, coincidiendo con la renovación de su mandato. Ello le brindará además la oportunidad de determinar si las políticas y prácticas organizativas de los nuevos Estados miembros son muy diferentes de las que existen en los antiguos Estados miembros. El Comité sugiere que, para entonces, el Parlamento Europeo reexamine a su vez la situación actual a la luz de su resolución e informe de 2002.

2. Observaciones

2.1 Antecedentes

2.1.1 En enero de 2003, el Parlamento Europeo solicitó al Comité Económico y Social Europeo (CESE) que emitiera un dictamen sobre la representación de la mujer en los órganos decisorios de los «interlocutores sociales»⁽¹⁾. Con dicha solicitud el Parlamento Europeo pretende completar las estadísticas de que dispuso cuando preparó la referida Resolución e Informe sobre la «representación de la mujer entre los interlocutores sociales de la Unión Europea» (2002/2026 INI) y dictar recomendaciones acerca de la estrategia a seguir para aumentar la tasa de mujeres en los distintos órganos decisorios de estos «interlocutores sociales».

2.1.2 En su Resolución, el Parlamento Europeo señala que las mujeres están infrarrepresentadas en los órganos y en las estructuras en que los «interlocutores sociales» se conciertan sobre la política social. Considera que se necesitan programas y estrategias para alcanzar una representación más equilibrada. Hace un llamamiento a la Comisión Europea y a los «interlocutores sociales» para que inicien la recogida sistemática de datos relevantes y emprendan las acciones oportunas para aumentar efectivamente la influencia de la mujer en los órganos decisorios socioeconómicos, no sólo reforzando su representación en dichos órganos, sino también mediante la integración en sus políticas de la dimensión de género.

2.1.2.1 El Parlamento afirma que en este contexto las declaraciones de intención sin compromiso no son suficientes y que se necesita una voluntad política efectiva de los «interlocutores sociales» dentro de las organizaciones para imponer cambios y lograr una representación equilibrada.

2.1.3 El Parlamento Europeo no cita al CESE ni en su Resolución ni en su Informe.

⁽¹⁾ En reuniones posteriores se aclaró el concepto de «interlocutores sociales», concluyéndose que se refiere no sólo a las organizaciones empresariales y sindicales sino también a otros grupos de interés económico y social representados en el CESE.

2.1.4 El CESE es la asamblea más representativa de los grupos de interés económico y social («sociedad civil organizada») de la UE. Aunque entre sus tareas no figura la de asesorar a las organizaciones representadas acerca de sus políticas de presencia de la mujer en los órganos decisorios o de igualdad de género, es indudable que su composición refleja parcialmente dichas políticas. Es una de las organizaciones, a las que se refiere el Parlamento Europeo, en las que se reúnen los grupos de interés económico y social y uno de esos órganos y estructuras en los que estos grupos se conciertan sobre la política social. Sus miembros, pues, constituyen buenas fuentes para el tipo de información y asesoramiento que solicita el Parlamento Europeo.

2.2 Observaciones generales

2.2.1 El CESE está de acuerdo con el Parlamento Europeo en que la representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la UE es una cuestión importante. Comparte asimismo la opinión de que una mejor base estadística y más información acerca de las políticas pertinentes de estas organizaciones constituyen requisitos esenciales para la aplicación de las políticas de la UE acerca de la representación equilibrada de los hombres y mujeres en el proceso decisorio.

2.2.1.1 El CESE toma nota de que la Comisión Europea ha empezado a recabar la información pertinente. Entretanto, se han dado los primeros pasos con la creación de la base de datos solicitada por el Parlamento Europeo y el establecimiento de indicadores del aumento de la influencia de la mujer en los órganos decisorios socioeconómicos de la UE. Por otra parte, la Comisión considera que es difícil obtener datos sobre los grupos de interés. Cabe esperar que en el futuro el Instituto Europeo de la Igualdad de Género pueda contribuir a esta labor, como ya lo hace la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

2.2.1.2 Paralelamente, la Comisión Europea debería seguir desarrollando políticas generales que desde un punto de vista más amplio favorezcan el aumento de la participación de la mujer en el proceso decisorio, tales como políticas para luchar contra la persistente discriminación en el ámbito laboral y profesional, ayudar a compaginar la vida laboral y familiar en los Estados miembros y fomentar la igualdad de trato y promover programas de igualdad en el lugar de trabajo.

2.2.2 En cuanto a las solicitudes y exigencias formuladas por el Parlamento a los empresarios, a los trabajadores y a la sociedad civil organizada de la UE en su conjunto, el CESE las respalda con carácter general. El CESE analizó la mayoría de ellas en un estudio basado en un cuestionario que envió en 2003 a sus (entonces) 222 consejeros⁽²⁾. De ellos, 107 cumplieron el cuestionario, lo cual arroja un porcentaje de respuestas de aproximadamente el 50 %⁽³⁾.

⁽²⁾ Véase el «Report on balanced decision making in the EESC» (J. Oldersma, N. Lepeshko, A. Woodward), VUB Bruselas/Universidad de Leiden, septiembre de 2004, disponible en la página web de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía del Comité Económico y Social Europeo (únicamente en inglés): http://www.es-c.eu.int/sections/soc/docs/balanced_decisionmaking_eesc.pdf.

⁽³⁾ Cuando dos o más representantes de la misma organización cumplieron juntos el cuestionario, sólo se contabilizó una respuesta.

2.2.2.1 Las respuestas proceden prácticamente por igual de los tres grupos del CESE, a saber el 34 % del Grupo I (Empresarios), el 31 % del Grupo II (Trabajadores) y el 34 % del Grupo III (Actividades Diversas).

2.2.2.2 En el momento en el que se realizó la encuesta, la tasa de representación de la mujer en el CESE era del 23 % ⁽⁴⁾.

2.2.2.3 Es probable que las organizaciones con un alto porcentaje de representantes femeninas entre sus miembros estuvieran ligeramente sobrerrepresentadas, lo que puede tener como consecuencia que la visión general que se desprende de las respuestas puede resultar algo idealizada en lo que se refiere a la situación de la mujer.

2.2.3 En el cuestionario se pasa revista sucesivamente al tipo y características de la organización representada, a su organigrama, a la presencia de la organización en otras organizaciones y foros de distintos niveles, a la presencia de mujeres en la organización y a su política de igualdad de género.

2.2.4 Además, la información recabada fue examinada apoyándose, por una parte, en la audiencia de expertos acerca de la situación y experiencia recogida en Bélgica, España y los países escandinavos, así como, por otra, en los consejeros del CESE. Los datos existentes se refieren principalmente a los sindicatos. Al igual que en el caso de la resolución y el informe del Parlamento Europeo, los datos disponibles para evaluar la situación de los empresarios eran escasos y casi no existía información acerca de otras organizaciones ⁽⁵⁾.

2.2.5 La encuesta y los datos adicionales analizados refuerzan la impresión inicial que se desprende de la resolución del Parlamento Europeo: a) que la base estadística es, ciertamente, muy insuficiente; los sindicatos constituyen la única excepción, pero los datos que les conciernen no suelen reflejar los cambios positivos acaecidos recientemente ⁽⁶⁾, y b) que resulta difícil, o incluso problemático, comparar, por ejemplo, datos relativos a distintas organizaciones en la medida en que algunas las integran personas físicas (como los sindicatos) y otras a su vez organizaciones (empresas, por ejemplo). Cada tipo de organización (ya sea de agricultores o de PYME) puede requerir una manera específica de evaluar el equilibrio en la representación de hombres y mujeres. Procede señalar asimismo que una escasa presencia de la mujer en los órganos decisorios de una organización no implica necesariamente que ésta carezca de política de igualdad de género.

2.2.6 La resolución del Parlamento Europeo ha sido criticada en la medida en que se centra exclusivamente en los aspectos cuantitativos de la representación e ignora los aspectos cualitativos de la política de la organización, en la que las mujeres desempeñan a veces un papel más importante que lo que cabría

⁽⁴⁾ Tras la ampliación (en mayo de 2004), dicha tasa ha aumentado ligeramente hasta el 26 %.

⁽⁵⁾ Por lo demás, la UNICE proporcionó al Parlamento en 2002, en dos ocasiones, más datos que los que se recogieron finalmente en estos documentos.

⁽⁶⁾ Así, desde principios de los años noventa hasta aproximadamente el año 2000, la tasa de mujeres que participaron en los congresos de la CES aumentó desde el 10-12 % hasta el 30 %; en el Comité de Dirección es actualmente del 25 % y en el Comité Ejecutivo del 32 %. Las organizaciones afiliadas a ésta también acusan cambios positivos; así, por ejemplo, la mayoría de ellas cuenta actualmente con un departamento de la mujer.

suponer a la vista de su representación formal. Aun reconociendo la trascendencia de estos últimos, el CESE ha decidido no examinarlos de manera exhaustiva. No obstante, ha analizado la tasa de mujeres en el personal responsable del proceso decisorio. En este sentido, los aspectos cualitativos del proceso decisorio requieren que se preste mayor atención a los grupos de interés económico y social, a sus federaciones europeas, así como al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea.

2.2.7 Para examinar las políticas relevantes y la aplicación correspondiente por parte de los grupos de interés económico y social, el CESE decidió efectuar un análisis integrado de las iniciativas emprendidas en materia de representación desde un punto de vista tanto nacional y europeo (incluido el diálogo social) como internacional.

2.2.7.1 La encuesta no cubre los comités de empresa europeos. Ello habría supuesto realizar un gran esfuerzo adicional de investigación para lo cual el CESE no es la institución más indicada ⁽⁷⁾.

2.2.8 El Comité se remite al marco de acciones sobre la igualdad hombre-mujer de 1 de marzo de 2005, elaborado por la CES, la UNICE/UEAPME y la CEEP, una de cuyas cuatro prioridades es la promoción de las mujeres en el proceso decisorio.

2.3 Observaciones particulares (basadas en los resultados de la encuesta)

2.3.1 Aproximadamente la mitad de los dos tipos principales de organizaciones representadas en el CESE (por una parte, las federaciones de distintas clases y, por otro, las organizaciones compuestas por personas físicas) cuenta con una elevada tasa de representación de la mujer (al menos del 40 %). Sólo entre el 10 y el 15 % de las organizaciones corresponden a la categoría de baja representación femenina (entre 0 y 19 %). En general, las organizaciones representadas presentan una tasa media del 36 % de representación femenina. (Nota: como ya se ha indicado, cuando se realizó la encuesta la tasa de representación de la mujer en el CESE era del 23 %).

2.3.2 Por regla general, las mujeres presentes en dichas organizaciones forman parte del personal responsable del proceso decisorio, con menos frecuencia participan como delegadas en el congreso de la organización o integran el equipo gestor y con carácter más excepcional participan en el consejo ejecutivo.

2.3.3 Ello constituye probablemente una de las razones fundamentales de que la tasa de mujeres miembros del CESE sea relativamente baja, en la medida en que muchos de los consejeros proceden de los consejos ejecutivos.

⁽⁷⁾ La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo ha realizado un estudio sobre los comités de empresa europeos («European Works Councils in Practice», 2004), en el que se presenta una serie de estudios de casos. Se deduce de este estudio que, salvo contadas excepciones, la representación de las mujeres no refleja correctamente la composición del personal. Esto se debe probablemente a la composición de los comités de las empresas consideradas en el ámbito nacional.

2.3.4 Las organizaciones cuya tasa de mujeres enviadas como consejeros al CESE es especialmente elevada escogen a éstos entre el personal responsable o aplican otros sistemas de representación (mixto, por ejemplo), en lugar de seleccionar a sus delegados exclusivamente entre las personas que integran los órganos decisorios internos de más alto nivel.

2.3.5 Por lo que respecta a la representación en los foros nacionales e internacionales, las organizaciones prefieren los sistemas mixtos. En dichos ámbitos, la representación a través de uno o varios miembros del consejo ejecutivo ocupa el segundo lugar.

2.3.6 Una elevada proporción de las organizaciones representadas en el CESE (aproximadamente una cuarta parte) no participa en el comité para el diálogo social. Cerca de un tercio de las que sí participan aplica un sistema mixto de representación o delega en personas que forman parte del consejo ejecutivo.

2.3.7 Según el Parlamento Europeo, una de las políticas encaminadas a lograr una representación más equilibrada de la mujer en los órganos decisorios es el establecimiento de estructuras internas de la propia organización que velen por los intereses de las mujeres. No obstante, el Parlamento Europeo señala que a menudo dichas estructuras responden a meros gestos simbólicos o constituyen foros aislados de discusión. En consecuencia, el Parlamento afirma que dichas estructuras no deben aislar a las mujeres del proceso decisorio, sino por el contrario integrarlas y facilitar su acceso a dicho proceso. El Comité respalda esta posición.

2.3.7.1 El Parlamento Europeo considera asimismo que la tutoría y la creación de redes dentro de las organizaciones resultan esenciales para preparar a las mujeres a ocupar puestos ejecutivos.

2.3.8 Sólo una pequeña proporción de las organizaciones del CESE cuyos representantes respondieron al cuestionario (el 33 %) cuenta con una filial independiente o con una organización auxiliar para mujeres. Muy frecuentemente, dichas estructuras están representadas en el consejo ejecutivo de las organizaciones y casi la mitad de ellas dispone de otras vías para influir en las organizaciones de que se trata. El 15 % de dichas organizaciones dispone de una red que agrupa a su personal femenino y a sus miembros femeninos; el 4 % cuenta con una red para cada uno de dichos colectivos (es decir, organizaciones y redes independientes o auxiliares).

2.3.8.1 Las organizaciones y redes independientes se dan fundamentalmente en las organizaciones enmarcadas en el Grupo II (entre otros, los sindicatos): entre el 50 y el 75 %, aproximadamente. En el Grupo III, la tasa se sitúa entre el 19 y el 39 % de las organizaciones, y en el Grupo I dicho fenómeno es sensiblemente menos habitual, es decir, que afecta a entre el 6 y el 19 % de las mismas. Las organizaciones auxiliares son relativamente frecuentes entre las organizaciones de agricultores (el 33 %) y al parecer existen en aproximadamente el 10 % de las organizaciones de consumidores o de fomento de la salud.

2.3.9 En cuanto a las políticas para promover la carrera profesional de las mujeres, en particular para prepararlas a ocupar puestos directivos, el 46 % de las organizaciones que respondieron afirma que aplica tales políticas. Las políticas más frecuentes son las de formación (en el 26 % de los casos), las destinadas a facilitar la conciliación de vida y trabajo (el 22 %) así como las de seguimiento y evaluación comparativa (el 19 %). Sin embargo, sólo la cuarta parte de las organizaciones ha adoptado dichos sistemas de promoción de las carreras.

2.3.10 La elaboración de estadísticas sobre la representación de la mujer en una organización denota también una especial atención acerca de su personal femenino. Prácticamente la mitad de las organizaciones representadas (el 48 %) señala que elabora estadísticas al respecto y la mayoría de ellas afirma que las actualiza cada año (el 67 %).

2.3.10.1 A este respecto, las organizaciones del Grupo II son sensiblemente más activas (más del 50 %), seguidas por las del Grupo III (aproximadamente un tercio). Los porcentajes correspondientes al Grupo I son reducidos, apreciándose una discrepancia evidente entre la tasa realmente baja de estadísticas declaradas (el 1 %) y la supuesta existencia en ellas de políticas de promoción de las carreras (el 11 %).

2.3.11 El 75 % de las 61 organizaciones mencionadas que declaran aplicar políticas de promoción de la carrera de las mujeres afirma hacerlo con éxito. De las 40 organizaciones que tienen un departamento o algún empleado responsable de las políticas de igualdad de género, la mitad cuenta con el equivalente a una persona con dedicación plena.

2.3.11.1 Así, el 49 % de las organizaciones afirma que ha logrado incrementar su tasa de mujeres en puestos ejecutivos y el 46 % que cuenta con más mujeres en puestos de responsabilidad del proceso decisorio.

2.3.12 Las políticas destinadas a integrar la dimensión de género son más frecuentes en los sindicatos (Grupo II) (el 68 %), mientras que sólo existen en el 25 % de las organizaciones pertenecientes al Grupo III y en el 5 % de las correspondientes al Grupo I.

2.3.13 Una serie de organizaciones (33 miembros) considera que las cuestiones relativas a las políticas encaminadas a promocionar la carrera de las mujeres o a integrar la dimensión de género no les incumben.

2.3.14 Al parecer la proporción entre hombres y mujeres que representan a las organizaciones en el CESE está estrechamente vinculada con el porcentaje de delegados femeninos enviados a los foros internacionales, mucho más que con el de mujeres encargadas del diálogo social, siendo independiente del tipo de presencia de la organización en los foros nacionales.

2.3.15 Atendiendo a las respuestas de las organizaciones del Grupo I, la proporción entre miembros hombres y mujeres es del 30 %, de manera que la proporción entre consejeros hombres y mujeres en el CESE —que asciende al 35 %— es relativamente alta. Además, son cifras sensiblemente más elevadas que las correspondientes al Grupo II (el 25 %, partiendo de una proporción entre miembros hombres y mujeres del 60/40 %) y al Grupo III (con el 27 % y el 65/35 % respectivamente).

2.3.16 Según el estudio, parece que la proporción entre hombres y mujeres con puestos ejecutivos en las organizaciones influye directamente en el porcentaje de consejeras en el CESE (véanse *supra* los puntos 3.2 y 3.3). El Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento a los «interlocutores sociales» (grupos de interés económicos y sociales) para que «revisen sus mecanismos de representación y sus procedimientos de selección, consideren como cuestión central la representación equilibrada de las mujeres y de los hombres y la consagren en sus actos fundacionales»⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ PE 315.516, A5-0279/2002.

2.3.16.1 En su estudio, el CESE ha examinado los distintos procedimientos que se utilizan para nombrar a los miembros del consejo ejecutivo atendiendo a la proporción entre hombres y mujeres en los órganos de decisión. La cooptación por parte de los miembros del consejo ejecutivo resulta en principio la más desfavorable para las mujeres, seguida del nombramiento por parte de las organizaciones asociadas. Las respuestas en las que se mencionan procedimientos con efectos más positivos son demasiado escasas como para inferir de ellas conclusiones firmes.

2.3.17 Al cotejar la proporción de hombres y mujeres en los órganos decisorios con las distintas políticas de promoción de la carrera de las mujeres se llega a la conclusión de que sólo las políticas basadas en objetivos parecen dar lugar a una tasa elevada de mujeres. Rara vez se mencionan en las respuestas otras políticas fundadas en la presentación de dobles candidaturas o en el establecimiento de cuotas (respecto a las cuales aún queda mucho por hacer en los debates sobre los programas de los partidos políticos de la UE).

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue rechazado en favor de las enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de la cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.8

«Muchos expertos abogan por el sistema de cuotas. No dicen, sin embargo, que estas recomendaciones deberían aplicarse a los grupos de interés económico y social. En cambio, sí convendría que las organizaciones interesadas y la Comisión estudiaran con mayor detenimiento este instrumento, que en determinados países ha resultado eficaz en el ámbito político.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 42

Votos en contra: 55

Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea»

COM(2005) 280 final — 2005/0124-1025 (CNS)

(2006/C 88/10)

El 22 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: Sr. Sharma, coponente: Sra. Le Nouail-Marlière).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1 El objetivo de las propuestas es ampliar el mandato del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) y crear una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como decidió el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2003.

1.2 La principal diferencia entre la legislación existente y las propuestas actuales estriba en que estas últimas amplían el ámbito de actuación, limitado en la actualidad al racismo y la xenofobia, más allá de los sistemas normativos reconocidos por la ONU, la OIT y el Consejo de Europa, a todos los ámbitos de los derechos fundamentales mencionados en la Carta, sin perjuicio de aquellos ámbitos que ya están cubiertos por otros organismos comunitarios.

1.3 La Agencia se ocupará de los derechos fundamentales cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión tanto en los Estados miembros como en aquellos países candidatos o potencialmente candidatos que participen en la Agencia. Además, la Comisión podrá pedir a la Agencia que le facilite información y análisis sobre terceros países con los que haya celebrado acuerdos de asociación o acuerdos que contengan disposiciones sobre el respeto de los derechos humanos o con los que haya iniciado o se proponga iniciar negociaciones con vistas a la celebración de este tipo de acuerdos.

1.4 El objetivo de la Agencia será proporcionar a las instituciones, órganos, oficinas y agencias competentes de la Comunidad y sus Estados miembros ayuda y asesoramiento sobre los derechos fundamentales cuando apliquen el Derecho comunitario, con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente a la hora de adoptar medidas o establecer líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas.

1.5 Dentro de esos ámbitos temáticos, la Agencia disfrutará de total independencia para recoger y evaluar datos sobre la repercusión práctica de las medidas de la Unión en materia de derechos fundamentales y buenas prácticas en lo relativo al respeto y la promoción de los derechos fundamentales, pronunciarse sobre las nuevas medidas adoptadas en el ámbito de dichos derechos, sensibilizar a la opinión pública con respecto

a todos los documentos y los instrumentos normativos a los que hace referencia la UE, promover el diálogo con la sociedad civil y establecer redes con los diferentes protagonistas en el campo de los derechos fundamentales con los que coordinará su acción. La Agencia no dispondrá de ningún mecanismo de resolución de conflictos.

1.6 La propuesta faculta a la Agencia para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité acoge con satisfacción la decisión del Consejo Europeo de crear una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Agencia») para promover las prácticas y los principios de la Unión consagrados en el artículo 6 del TUE. Constituirá un mecanismo de seguimiento de los derechos fundamentales en la Unión que podría servir para mejorar la coordinación de las políticas relativas a los derechos fundamentales seguidas por los Estados miembros. Hay muchos aspectos de esta propuesta de la Comisión que el Comité respalda, en particular:

- la utilización de la Carta de los Derechos Fundamentales como el texto de referencia para definir el mandato de la Agencia haciendo por primera vez los derechos sociales y culturales indisociables y confiriéndoles el mismo valor. En este sentido, la Agencia dispone de una capacidad de reacción rápida para la aplicación de los derechos sociales, también en las relaciones de la UE con terceros países;
- la ampliación del campo de actuación de la Agencia, por Decisión del Consejo, a los asuntos relativos a la cooperación policial y judicial en materia penal;
- la utilización de la Agencia como asesor técnico en el contexto del procedimiento previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea;
- las medidas propuestas para promover la independencia y el servicio del interés público en el Consejo de Administración, el Director de la Agencia y el Foro;

— la participación de países candidatos o candidatos potenciales.

2.2 El Comité acoge con satisfacción el apartado 2 de los considerandos del Reglamento propuesto en el que se reconoce el ámbito de aplicación de los derechos existentes para proteger tanto a los ciudadanos de la UE como a los que en ella residen. En el Considerando se señala que «*La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reafirma los derechos que se derivan de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea, los tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*»

El Comité reconoce la necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre la seguridad, en particular las medidas antiterroristas, y la protección y la promoción de los derechos y libertades fundamentales dentro de la Unión. Como consecuencia del 11 de septiembre y de los más recientes atentados con bomba en Madrid y Londres, los derechos humanos y las libertades fundamentales pueden ser puesto en entredicho por algunas de las nuevas medidas antiterroristas adoptadas por los Estados miembros. No obstante, una de las mayores debilidades de la cooperación europea en materia de seguridad es el hecho de que estas políticas siguen fuera del marco comunitario, siendo desarrolladas principalmente bajo el método intergubernamental (tercer pilar de la UE). El papel de la Unión Europea es consecuentemente muy limitado. La exclusión del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas provoca una falta de transparencia en el proceso de decisión. Extender las funciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales sobre aspectos relativos al tercer pilar de la UE (Título VI del TUE) supondría un elemento clave para salvaguardar un equilibrio adecuado entre libertad, seguridad y justicia en las políticas desarrolladas por la Unión ⁽¹⁾.

2.3 El Comité es consciente del valor de la experiencia y el mecanismo de control del Consejo de Europa en el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos sociales de la Carta Social Europea revisada que se pueden ejercer. Asimismo, reconoce la competencia del Consejo de Europa y su Tribunal Europeo de Derechos Humanos para tratar los casos de violación de los derechos humanos de conformidad con las convenciones y la legislación internacional, para los que la Agencia no es competente. Por consiguiente, es esencial una mayor coordinación y cooperación entre la Agencia y el Consejo de Europa.

La Agencia debe remitirse, al igual que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus dictámenes y sentencias, a los textos internacionales en cuanto a la interpretación y aplicación del Derecho primario y derivado de la UE.

El Comité reitera su petición de adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y a la Carta Social revisada del Consejo de Europa, cuando la UE disponga de las competencias necesarias.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Programa de La Haya – Libertad, seguridad y justicia» (Ponente: Sr. Pariza Castaños) – (DO C 65 de 17.3.2006).

2.4 El Comité está muy preocupado porque la propuesta no promueve ni apoya una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Consejo de Administración ni en el Foro de los derechos fundamentales (en lo sucesivo «el Foro») de la nueva Agencia. Esto contradice al Libro Blanco sobre la gobernanza europea en el que se afirma que la sociedad civil desempeña un importante papel al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población [...] Cada vez es mayor en la «sociedad civil» la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad. «*Esta nueva visión abre verdaderas perspectivas de ampliación del debate sobre el papel de Europa. Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la realización de los objetivos de la Unión y de ofrecerles una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protesta*» ⁽²⁾.

2.5 El Consejo de Administración y el Foro no deberían estas formados únicamente por abogados y profesores universitarios. Éste debería contar con una amplia y variada representación, en particular de las ONG, los interlocutores sociales y las organizaciones culturales, religiosas y humanitarias que abogan por los derechos fundamentales de los grupos socialmente excluidos y desfavorecidos de nuestra sociedad y los defienden.

3. Observaciones específicas

3.1 Fundamento jurídico para la creación de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

3.1.1 Se puede aducir que el artículo 308 del Tratado CE y una decisión del Consejo en virtud título VI no son suficientes para garantizar que la Agencia será competente en los ámbitos cubiertos por el Derecho comunitario. El artículo 308 del Tratado CE faculta a la Comunidad (no a la Unión) a adoptar, por unanimidad, las disposiciones pertinentes para lograr uno de los objetivos de la Comunidad en caso de que el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios. Es decir, es un objetivo general de la Comunidad garantizar que su propia acción respeta y protege plenamente los derechos humanos fundamentales, pero el Tratado no prevé ningún poder específico a tal fin.

3.1.2 Por tanto, la propuesta de Decisión del Consejo tiene por objeto facultar a la Agencia para que lleve a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea.

3.1.3 El Comité hace hincapié en que la protección y la promoción de los derechos humanos forman parte de los valores y objetivos comunes de la Unión tal y como se señala en el apartado 4 del artículo 6 del TUE: «*La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas*». Por consiguiente, el Comité pide al Consejo que dote a la Agencia de los fundamentos jurídicos más sólidos, de conformidad con el apartado 4 del artículo 6, a fin de garantizar que la Agencia dispone de las competencias necesarias para cumplir sus funciones.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final, p. 14-15.

3.2 Tareas de la Agencia (artículo 4)

3.2.1 El Comité recomienda que en el artículo 2 «Objetivo» se añada un párrafo en el que se establezca que uno de los objetivos de la Agencia consiste en formular recomendaciones que puedan ser utilizadas por las instituciones, los organismos, las oficinas y las agencias de la Comunidad y sus Estados miembros cuando adopten medidas y establezcan líneas de actuación sobre los derechos fundamentales, y en informar a las agencias de derechos humanos nacionales de las posibilidades de recurso legal para reconocer el derecho de personas o grupos discriminados por legislaciones o prácticas de Estados no respetuosas de la noción de Estado de Derecho.

La Agencia deberá elaborar un informe anual sobre la aplicación de los derechos fundamentales en la UE e informes periódicos en el marco de sus relaciones con las instituciones internacionales, particularmente comerciales y de ayuda al desarrollo, y en el marco de los acuerdos de asociación y del Acuerdo de Cotonú.

3.2.2 El Comité también recomienda que el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión puedan solicitar a la Agencia que evalúe la compatibilidad entre la Carta de los Derechos Fundamentales y cualquier nueva propuesta de legislación de la UE y de políticas comunitarias (incluidas las políticas exteriores, como el comercio con países en desarrollo), sin perjuicio del derecho a efectuar evaluaciones, por propia iniciativa, sobre cualquier asunto relativo a una propuesta de legislación europea con el consenso o a propuesta de sus consejos.

3.3 Ámbitos de actividad (Artículo 5)

3.3.1 Las reacciones obtenidas a raíz del proceso de consulta pusieron de manifiesto el deseo del 90 % de los consultados de que se garantice que el énfasis en la lucha contra el racismo y la xenofobia no se perderá con la nueva Agencia. Por consiguiente, acogemos con satisfacción que en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 la Comisión proponga que en los ámbitos temáticos de actividad de la Agencia en el marco plurianual siempre deberá figurar la lucha contra el racismo y la xenofobia.

3.3.2 Sin embargo, el Comité considera que, a fin de integrar en todas las políticas de la nueva Agencia la lucha contra el racismo y la xenofobia, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 5, en el Consejo de Administración debe establecerse un Comité especial sobre el racismo y la xenofobia a fin de orientar la dirección política y asignar los recursos necesarios.

3.4 Consejo de Administración (artículo 11)

3.4.1 Composición

El Comité se declara favorable a una Agencia de carácter inclusivo en la que tengan cabida todas las partes interesadas y

considera que esta circunstancia ha de quedar reflejada en la composición del Consejo de Administración ⁽³⁾. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la propuesta de Reglamento no promueva ni apoye una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Consejo de Administración.

En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea se señala que «el Comité Económico y Social deberá participar en el establecimiento de una nueva relación de mutua responsabilidad entre las Instituciones y la sociedad civil, de acuerdo con las modificaciones del artículo 257 del Tratado CE aprobadas en Niza» ⁽⁴⁾. En consonancia con esta declaración, se recomienda que una persona designada por el Comité Económico y Social Europeo forme parte del Consejo Ejecutivo.

3.4.2 Disposiciones relativas a la gobernanza

El Comité expresa su preocupación por la independencia de la Agencia, no sólo por lo que respecta a las instituciones de la UE, sino también en lo referente a los Estados miembros. Las experiencias previas del EUMC demuestran que los Estados miembros «se han visto incomodados por sus trabajos y han intentado incrementar su influencia sobre la gestión del Observatorio» ⁽⁵⁾. Dado que en la mayoría de los casos, es probable que sea un Estado miembro el que, actuando individual o colectivamente en el Consejo, cometa una violación de los derechos humanos cuando aplique el Derecho comunitario, la nueva Agencia debería estar protegida contra la intervención política de los Estados miembros. Las salvaguardias deberían incluir la designación de miembros independientes del Consejo de Administración.

La gobernanza de la Agencia deberá poder ser objeto de examen público. El Libro Blanco sobre la gobernanza europea desarrolla cinco principios de buena gobernanza. Estos principios son apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. El Comité recomienda que el Consejo de Administración sea nombrado mediante un proceso abierto y transparente. La Comisión debería facilitar a los Estados miembros los perfiles profesionales que deben reunir los miembros del Consejo de Administración. El procedimiento de contratación debería ser más transparente y abierto mediante la divulgación de la información sobre contrataciones por medio de anuncios públicos en los Estados miembros y también a través de las redes europeas y nacionales existentes.

Se pide también a la Comisión que apruebe el presupuesto (apartado 3 del artículo 19) y el marco plurianual de actividades (apartado 1 del artículo 5) de la nueva Agencia. A fin de garantizar la independencia de la Agencia es preciso poner en marcha mecanismos que garanticen en la medida de lo posible el respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las NU.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia» (ponente: Sr. Sharma) CESE 1615/2003 punto 3.3.3 (DO C 80, de 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Tratado CE (Niza), artículo 257, p.15.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el «Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia» (ponente: Sr. Sharma) CESE 1615/2003, punto 3.3.4 (DO C 80, de 30.3.2004).

3.4.3 Número de reuniones del Consejo de Administración

El Comité recomienda que el Consejo de Administración de la Agencia se reúna más de una vez al año con el fin de garantizar una mayor responsabilidad y participación de los miembros del Consejo.

3.5 Consejo Ejecutivo (artículo 12)

El Consejo Ejecutivo propuesto estará compuesto por un presidente, un vicepresidente y dos representantes de la Comisión. A juicio del Comité, el número de miembros de la Comisión es muy elevado y podría considerarse que ello compromete la independencia de la Agencia. Por consiguiente el Comité recomienda que el número de miembros del Consejo de Administración aumente de dos a cinco.

El Comité reitera que, como se indica en el punto 2.3, sería aconsejable una mayor coordinación y cooperación entre la Agencia y el Consejo de Europa y establecer como principal objetivo la instauración de una cultura de los derechos humanos en la Unión Europea. Por consiguiente, recomienda que uno de los miembros del Consejo de Administración del Consejo Ejecutivo provenga del Consejo de Europa. De este modo se garantizará la sinergia de la Agencia y una función complementaria entre la Agencia y el Consejo de Europa.

3.6 Foro de los derechos fundamentales (artículo 14)

3.6.1 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la propuesta no promueva ni apoye una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Foro. El Foro debería contar con la representación más amplia posible de partes interesadas, como son las ONG, los interlocutores sociales y las organizaciones culturales, religiosas y humanitarias que trabajan en el ámbito de la defensa de los derechos humanos. El Comité recomienda que el número de miembros que representen a la sociedad civil organizada sea al menos de un tercio de los miembros del Foro.

3.6.2 El Reglamento propone que el Foro esté presidido por el Director de la Agencia. El Foro debería ser una caja de resonancia del Consejo de Administración en su conjunto y no sólo del Director. Por consiguiente, el Foro debería estar presidido

por el Presidente del Consejo de Administración a fin de garantizar una estrecha relación entre ambos.

3.6.3 La experiencia de la actual red de expertos independientes sobre derechos humanos fundamentales no debería perderse. El Comité recomienda que la red de expertos independientes esté representada en el Foro.

3.7 Independencia e interés público (artículo 15)

3.7.1 A fin de garantizar la independencia de la Agencia es preciso poner en marcha mecanismos que garanticen en la medida de lo posible el respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las NU. Por consiguiente, el Comité recomienda que el apartado 1 del artículo 15 que reza «La Agencia realizará sus tareas con total independencia» se sustituya por la cláusula siguiente:

«La Agencia realizará sus tareas con total independencia, dentro del respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las UN».

3.8 Disposiciones financieras (capítulo 5) y elaboración del presupuesto (artículo 19)

El Comité se remite de nuevo a los Principios de París por lo que respecta a la asignación a la Agencia de una financiación apropiada que le permita desempeñar sus funciones y actividades. El objetivo de esta financiación debería ser permitirle disponer de suficiente personal y de una sede y financiar los programas. Sin las adecuadas salvaguardias sobre su financiación, la Agencia sería vulnerable a la influencia política de las instituciones y los Estados miembros de la EU.

3.8.1 Por consiguiente, el Comité recomienda que se inserte la cláusula siguiente antes del apartado 1 del artículo 19.

«(1A) La Agencia deberá recibir una financiación apropiada de la Unión para cumplir sus funciones durante todo el ejercicio presupuestario anual. Excepcionalmente la Agencia podrá solicitar recursos suplementarios para realizar tareas especiales o complementarias no previstas en el presupuesto anual.»

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil»

(2006/C 88/11)

El 25 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil»

y, de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió crear un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El Subcomité aprobó el proyecto de dictamen el 12 de enero de 2006 (ponente: Jan Olsson).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En el curso de los diez a quince últimos años, el interés de las instituciones europeas por mantener un diálogo con la sociedad civil, y en particular con la sociedad civil organizada a nivel europeo, no ha dejado de aumentar. Las instituciones han visto que una política no puede ser satisfactoria si no se escucha a los ciudadanos ni se cuenta con la participación y el consenso de las personas afectadas por las decisiones comunitarias.

1.2 La experiencia y los conocimientos específicos de que disponen los agentes de la sociedad civil, el diálogo entre éstos y con las autoridades e instituciones públicas, a todos los niveles, la negociación y la búsqueda de convergencias, o incluso de consenso, permiten presentar propuestas en las que prevalezca el interés general. De este modo aumentan la calidad y credibilidad de las decisiones políticas, pues mejoran la comprensión y el grado de aceptación de esta decisión por parte de los ciudadanos.

1.2.1 Al ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar, sobre la base de un compromiso individual y colectivo, en la gestión de los asuntos públicos, a través de la contribución propia de la sociedad civil organizada, la democracia participativa enriquece la democracia representativa y refuerza, de esta manera, la legitimidad democrática de la Unión Europea.

1.3 Cabe recordar y destacar que, en virtud de su composición y de la función y las tareas que le encomiendan los Tratados desde su creación, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) es históricamente un protagonista de pleno derecho, adelantado a su época, de la democracia participativa a nivel europeo y su componente más antiguo.

1.4 Hace ya tiempo que la sociedad civil y las organizaciones activas a nivel europeo reivindican el «derecho de participación», una exigencia que en la actualidad tiene una particular urgencia, pues la Unión Europea se juega mucho y se ve confrontada a desafíos que requieren la movilización de todos los agentes que trabajan sobre el terreno, así como de sus representantes.

1.5 Cabe señalar que el Consejo Europeo, reunido en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, reconoció esta necesidad en relación con la aplicación de la Estrategia de Lisboa ⁽¹⁾ y volvió a hacer hincapié en este aspecto en su reunión de los días 22 y 23 de marzo de 2005, en el contexto de la reactivación de dicha Estrategia ⁽²⁾.

1.6 En su Libro Blanco sobre la Gobernanza europea ⁽³⁾, de julio de 2001, la Comisión se refiere a la participación de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión no solo como uno de los principios básicos de una buena gobernanza, sino también como uno de los ámbitos de acción prioritarios para renovar el método comunitario y mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones.

1.7 El principio de la democracia participativa está consagrado asimismo por el artículo I-47 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ⁽⁴⁾. En este sentido, y a pesar de los avatares del proceso de ratificación del Tratado constitucional, las instituciones de la UE deben plegarse a este enfoque e instaurar una auténtica democracia participativa. No obstante, para que ésta pueda satisfacer las exigencias de una gobernanza europea moderna, todavía es necesario poner en funcionamiento los instrumentos que hagan posible que los ciudadanos europeos, y en particular las organizaciones en las que actúan, puedan debatir, ser consultados e influir realmente en el desarrollo de la Unión y sus políticas en el marco de un auténtico diálogo civil estructurado con la sociedad civil organizada.

⁽¹⁾ En el apartado 38 de sus Conclusiones (doc. SN100/00), el Consejo Europeo declara que:

«... la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración.»

⁽²⁾ En el apartado 6 de sus Conclusiones (doc. 7619/05), el Consejo Europeo subraya que:

«Junto con los gobiernos, todos los demás actores interesados – parlamentos, órganos regionales y locales, interlocutores sociales, sociedad civil– deben hacer suya la estrategia y participar activamente en la realización de sus objetivos.»

⁽³⁾ COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, DO C 287 de 12 de octubre de 2001.

⁽⁴⁾ En su apartado 2, el artículo I-47 del Tratado constitucional prevé que «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil», mientras que el apartado 1 pide a las instituciones que, por los cauces apropiados, den en particular a las «asociaciones representativas» la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

1.8 Por su parte, el CESE trabaja activamente en aras del desarrollo de la democracia participativa en asociación con las demás instituciones de la Unión y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

1.8.1 En esta línea, en octubre de 1999 el CESE organizó la primera convención sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea y, desde entonces, ha emitido varios dictámenes que se inscriben en la perspectiva de un desarrollo y una mayor estructuración del diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. Los actores del diálogo civil a nivel europeo ⁽⁷⁾

2.1 Los actores del diálogo civil a nivel europeo son las organizaciones que representan los intereses específicos o generales de los ciudadanos. En este sentido, las organizaciones europeas de interlocutores sociales tienden de forma natural a formar parte del diálogo civil. A este respecto, el diálogo social es un excelente ejemplo de la aplicación real del principio de la democracia participativa. No obstante, cabe destacar de nuevo la distinción fundamental que debe hacerse entre diálogo social y diálogo civil. El diálogo social europeo se define claramente tanto en términos de participantes, como de finalidades y de procedimientos, y los interlocutores sociales europeos disponen de poderes cuasi legislativos ⁽⁸⁾. Su especificidad deriva de los poderes especiales y las responsabilidades de sus participantes, que actúan de manera autónoma.

2.2 A nivel europeo, estas organizaciones adoptan multitud de formas y denominaciones: entre sus denominaciones más habituales cabe señalar las de asociación, federación, fundación, foro y red ⁽⁹⁾. Estas diferentes denominaciones se agrupan a

⁽⁵⁾ Véase, por ejemplo, la documentación relativa a la «Primera Convención de la sociedad civil organizada a nivel europeo» celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999 (CES-2000-012-FR) así como los dictámenes: «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», de 23 septiembre de 1999 (CES 851/1999 - DO 329 de 17 de noviembre de 1999), «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración», de 13 de julio de 2000 (CES 811/2000 - DO C 268 de 19 de septiembre de 2000), «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco», de 26 de abril de 2001 (CES 535/2001 - DO C 193 de 10 de julio de 2001), «La gobernanza europea — Un Libro Blanco», de 21 de marzo de 2002 (CES 357/2002 — DO C 125 de 27 de mayo de 2002).

⁽⁶⁾ Asimismo, el CESE ha organizado otras dos conferencias sobre esta problemática, la relativa a la Conferencia sobre «la función de la sociedad civil organizada en la gobernanza europea», celebrada los días 8 y 9 noviembre 2001, y la titulada «Democracia participativa: situación y perspectivas abiertas por la Constitución europea», celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2004.

⁽⁷⁾ Para el Comité Económico y Social Europeo, el diálogo civil puede adoptar tres formas diferentes: la primera es el diálogo entre las organizaciones europeas representativas de la sociedad civil sobre la evolución y el futuro de la Unión y sus políticas; la segunda es el diálogo estructurado y regular entre el conjunto de estas organizaciones y la Unión y, por último, la tercera es el diálogo sectorial cotidiano entre las organizaciones de la sociedad civil y sus interlocutores en los poderes legislativos y ejecutivos.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 137 y 138 del Tratado.

⁽⁹⁾ En el repertorio de las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro a escala europea, establecido sobre una base voluntaria por la Comisión (base de datos CONECCS), se recogen cerca de 800 organizaciones clasificadas en 30 ámbitos de acción, de los que algunos pueden enmarcarse en el sector socioprofesional.

menudo bajo el término «ONG», que de hecho se utiliza para englobar todo tipo de estructuras autónomas y sin ánimo de lucro. Asimismo, muchas de las organizaciones europeas están estructuradas en el ámbito internacional.

2.3 Las organizaciones europeas coordinan las actividades de sus miembros y asociados en los diferentes Estados miembros, y a menudo también en el exterior. Además, es cada vez más frecuente que se agrupen entre sí para constituir redes europeas, como es el caso en el ámbito social, medioambiental, de los derechos humanos, del desarrollo, del consumo o de la economía social.

2.4 Para ilustrar la amplitud que han alcanzado las organizaciones europeas de la sociedad civil y el modo en que se articulan, el anexo al presente dictamen recoge una breve reseña de las organizaciones, federaciones y redes más importantes en los diferentes sectores de la sociedad civil organizada a nivel europeo, con excepción de las organizaciones socioprofesionales. En este documento se distinguen una veintena de sectores específicos.

2.4.1 En dicha reseña se puede ver la creciente estructuración de la sociedad civil organizada europea, así como una diversidad en la estructura de estas organizaciones: pueden componerse únicamente de organizaciones nacionales, incluso en algunos casos de organizaciones regionales y locales, que representan a un determinado sector, y sus miembros pueden ser al mismo tiempo organizaciones europeas y nacionales, así como personas jurídicas y físicas de cualquier ámbito. En cuanto a las agrupaciones en red, por lo general, siguen dos pautas: la red puede componerse de organizaciones europeas de determinado sector, o bien asociar a organizaciones nacionales y europeas.

2.5 Es evidente que, por lo general, numerosas organizaciones europeas de la sociedad civil, por no hablar de algunas organizaciones o redes nacionales, disponen de una experiencia y conocimientos técnicos que les permiten reivindicar el derecho a participar en los procesos consultivos en el marco de la elaboración de las políticas de la Unión. No obstante, también es cierto que, al faltar criterios objetivos de evaluación, con frecuencia se cuestiona la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil, excepción hecha de las que representan a los interlocutores sociales. El mundo asociativo se ve a veces como algo fragmentado y a menudo disperso en un gran número de organizaciones, representan en mayor medida los intereses específicos de sus miembros que el interés general, y falta de transparencia. Además, muchos piensan que este sector no tiene capacidad para ejercer una influencia real en el proceso de elaboración de las políticas y de preparación de las decisiones.

3. La exigencia de representatividad

3.1 El CESE ya ha señalado anteriormente en varias ocasiones que sólo si se determina claramente su representatividad sólida pueden los agentes de la sociedad civil ejercer el derecho a participar eficazmente en el proceso de elaboración de las políticas y preparación de las decisiones comunitarias.

3.1.1 Además de ser un principio democrático fundamental, la exigencia de representatividad también responde a la preocupación de mayor claridad y de aumentar la influencia de la sociedad civil organizada a nivel europeo.

3.1.2 En esta perspectiva, el CESE ha establecido criterios de representatividad que, en última instancia, formuló en su Dictamen de 20 de marzo de 2002 relativo al Libro Blanco sobre la gobernanza europea ⁽¹⁰⁾. Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir nueve requisitos:

- estar dotada de una estructura duradera a nivel europeo;
- tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende;
- contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE;
- prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independiente y no estar vinculada a consignas exteriores;
- ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

3.1.3 En dicho dictamen, el CESE proponía, sin embargo, «debatir estos criterios con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil como base de una futura cooperación».

3.2 Para evitar malentendidos en cuanto al ámbito de aplicación de los criterios de representatividad establecidos en el marco del presente dictamen, parece necesario distinguir claramente entre la «**consulta**», que en principio está abierta a todas las organizaciones que disponen de conocimientos especializados en un ámbito determinado, y la «**participación**», entendida como la posibilidad ofrecida a una organización de intervenir formal y activamente en un proceso colectivo de determinación de la voluntad, en el interés general de la Unión y sus ciudadanos. Este proceso, que reposa en principios democráticos, permite a las organizaciones de la sociedad civil estar verdaderamente presentes en la elaboración de las políticas y la preparación de las decisiones relativas a la evolución y el futuro de la UE y sus políticas ⁽¹¹⁾.

3.2.1 Aunque parezca una distinción esencialmente académica, resulta pertinente: la representatividad es un requisito

⁽¹⁰⁾ Véase la nota a pie de página núm. 5, punto 4.2.5 del Dictamen (CES 357/2002).

⁽¹¹⁾ Véase, en particular, el Dictamen del Comité, de 26 de abril de 2001, sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea - Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» (CES 535/2001 — DO C 193 de 10 de julio de 2001, punto 3.4).

para la participación en la medida en que confiere legitimidad. En el marco de un procedimiento de consulta, el objetivo es escuchar las diferentes opiniones y aprovechar los conocimientos especializados de los actores de la sociedad civil sin imponer condiciones previas. La consulta sigue siendo un elemento muy importante del diálogo civil.

3.3 En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea anteriormente citado, la Comisión ya había contemplado, para determinados sectores en los que la práctica de la consulta está ya establecida, la elaboración de normas de asociación que vayan más allá de las normas mínimas de consulta aplicables al conjunto de sus servicios. No obstante, la Comisión condicionaba la conclusión de tales acuerdos a que las organizaciones de la sociedad civil ofrecieran unas garantías de transparencia y representatividad, si bien no abordaba la cuestión de qué criterios deberían aplicarse.

3.4 La Comunicación de 11 de diciembre de 2002 ⁽¹²⁾, por la que se establecen los principios generales y las normas mínimas aplicables a los procedimientos de consulta de la Comisión con las partes interesadas, distingue entre las consultas «abiertas», en el marco de un enfoque global e inclusivo, y las consultas «concretas» en las que las partes interesadas y afectadas por la consulta —los grupos de interés— están claramente definidas mediante unos criterios de selección que han de ser «sólidos» y «claros», según los términos de la Comunicación, aunque tampoco en esta ocasión se definen tales criterios.

3.4.1 Además, en esta misma Comunicación la Comisión subraya la importancia que atribuye a las aportaciones de las organizaciones europeas representativas y, por lo que se refiere a la cuestión de los criterios de representatividad para la selección de las organizaciones susceptibles de participar en el diálogo civil, remite a los trabajos ya realizados por el CESE.

3.5 A raíz del Tratado de Niza, que consolida su función de principal intermediario entre la sociedad civil organizada y las instancias de toma de decisión de la Unión, ha recaído en el CESE una mayor responsabilidad para:

- organizar los intercambios de opinión entre representantes de la sociedad civil con motivaciones diferentes e intereses divergentes y
- facilitar un diálogo estructurado y continuado entre las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil organizada y las instituciones de la Unión.

3.6 No obstante, conviene subrayar que el presente dictamen tampoco tiene por objeto:

- el diálogo sectorial cotidiano entre las organizaciones de la sociedad civil y entre estas y sus interlocutores en los órganos legislativos y ejecutivos de la Unión, y en particular en la Comisión ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 final.

⁽¹³⁾ La problemática de la representatividad sigue siendo, en este contexto, una cuestión primordial, en la perspectiva de conferir a las organizaciones de la sociedad civil un derecho real no solo a ser consultadas, sino también a participar en los procesos de formación de las políticas sectoriales de la Unión y de preparación de las decisiones correspondientes, así como en su aplicación y su seguimiento. No obstante, dicha problemática plantea cuestiones que, en muchos sentidos, son de naturaleza y alcance diferentes que las abordadas en el marco del presente Dictamen, lo que justificaría que, en su momento, sea objeto de un examen específico.

— el diálogo social europeo y las organizaciones europeas de interlocutores sociales, cuya representatividad está claramente establecida sobre la base de criterios propios a estas organizaciones. Lo mismo puede decirse de las organizaciones socioprofesionales implicadas en el diálogo social sectorial. No obstante, es lógico que estas organizaciones se conviertan en interlocutores de pleno derecho en el diálogo civil.

3.7 Con la elaboración del presente dictamen se pretende en primer lugar clarificar y racionalizar las relaciones del propio CESE con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil, así como conferir mayor credibilidad al diálogo con la sociedad civil organizada gracias al refuerzo de la legitimidad de estas organizaciones y redes.

3.7.1 Esta perspectiva se inscribe, a su vez, en el proceso de establecimiento de un diálogo reforzado y estructurado con la sociedad civil organizada europea:

- en un plano general, es decir en lo que respecta a todas las cuestiones de interés común relacionadas, en particular, con la evolución y el futuro de la Unión Europea y
- en el marco del ejercicio de la función consultiva del CESE, que está vinculada a la definición y la puesta en práctica de las políticas comunitarias.

3.8 Asimismo, este dictamen podría:

- constituir un elemento de reflexión e incluso un punto de referencia para las demás instituciones, especialmente en la perspectiva de la consolidación de la democracia participativa a nivel europeo y el establecimiento de un auténtico diálogo civil europeo y
- establecer un terreno de cooperación interinstitucional para el intercambio de buenas prácticas, en particular con la Comisión y el Parlamento Europeo, sin tratar por ello de injerirse en su modo de abordar el diálogo con la sociedad civil organizada europea.

3.9 En este contexto, el CESE hace hincapié en que la instauración de un sistema de acreditación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en las instituciones europeas presenta tanto ventajas como inconvenientes. Sin embargo, el presente dictamen no es el marco adecuado para que el CESE se pronuncie sobre la conveniencia de dicho sistema. No obstante, considera que existe un vínculo estrecho entre esta cuestión y la de la representatividad, por lo que ambas deberán examinarse paralelamente en el marco de un debate ampliado en el que participen el conjunto de las partes afectadas, las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil.

4. El CESE y las organizaciones europeas de la sociedad civil: un enfoque pragmático y abierto

4.1 Consciente de que su composición solo refleja parcialmente la diversidad y la evolución de lo que se denomina

«sociedad civil organizada», el CESE ha tomado iniciativas y puesto en marcha reformas para garantizar que la representa de la manera más amplia posible.

4.2 El Comité asocia a sus estructuras y trabajos, bajo diversas formas y cada vez en mayor medida, a las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil que no están, o al menos no por el momento, directamente representadas en su seno, sin que esta asociación esté basada en criterios explícitos de representatividad.

4.2.1 Así, cada uno de los tres **Grupos** del CESE reconoce a determinadas organizaciones europeas confiriéndoles un estatuto de organización reconocida⁽¹⁴⁾. En principio, los miembros del Comité tienen vínculos directos o indirectos con estas organizaciones, pero no es algo obligatorio.

4.2.2 A nivel de las **secciones especializadas**⁽¹⁵⁾, las organizaciones europeas que pueden aportar una contribución efectiva en la elaboración de un dictamen participan a menudo en los trabajos. Reciben información sobre los trabajos en curso, presentan sus observaciones, pueden ser representadas por expertos y participar en las audiencias o conferencias que se celebran.

4.2.3 El CESE organiza actos (conferencias, seminarios, audiencias, etc.) sobre temas transversales como, por poner algunos ejemplos recientes, la Estrategia de Lisboa, el desarrollo sostenible y las Perspectivas financieras 2007-2013. Asimismo cabe mencionar las reuniones de seguimiento de los trabajos de la Convención Europea⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 Los participantes procedentes de la sociedad civil organizada se eligen de forma pragmática conforme a las propuestas de los Grupos, de los miembros del CESE, de las secciones o de la Secretaría. En principio, estos actos también están abiertos a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que hayan manifestado su interés en participar.

⁽¹⁴⁾ El CESE se articula en tres Grupos que representan respectivamente a empresarios (Grupo I), trabajadores (Grupo II) y demás componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada (Grupo III).

⁽¹⁵⁾ El CESE cuenta con seis secciones especializadas que cubren el conjunto de los ámbitos de actividad de la Unión Europea en los que ejerce su función consultiva.

⁽¹⁶⁾ De conformidad con la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de 15 de diciembre de 2001, la Convención Europea tenía el mandato de entablar un diálogo con la sociedad civil. Esta tarea le fue encomendada a Jean-Luc Dehaene, Vicepresidente de la Convención, con quien el CESE organizó ocho encuentros de información y diálogo con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil sin exclusiones, encuentros en los que participaron miembros de la Convención y en particular de su Presidencia. El éxito de estos encuentros se vio confirmado por la fructífera cooperación establecida entre el Parlamento Europeo y el CESE para la preparación y celebración de las audiencias de las organizaciones y redes que precedieron a la aprobación en la Comisión de Asuntos Constitucionales de su informe sobre el Tratado Constitucional, en noviembre de 2004. En una primera fase, el CESE organizó una audiencia de representantes de todas las organizaciones interesadas en la que estuvieron presentes el primer Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y los dos ponentes del Parlamento Europeo. En una segunda fase se invitó a los portavoces de las organizaciones representativas a expresarse directamente ante la comisión parlamentaria.

4.3 En 2004 se dio un paso más en esta cooperación con la creación de un **Grupo de enlace** entre el CESE y los representantes de los principales sectores de la sociedad civil organizada europea. Actualmente consta de catorce miembros procedentes de las principales organizaciones y redes que actúan en los sectores representados en el Grupo de enlace, además de los diez representantes del CESE, entre los que se encuentra su Presidenta y los Presidentes de los tres Grupos y las seis secciones especializadas. Puede tratarse o no de organizaciones que ya disponen del estatuto de organización reconocida.

4.3.1 La misión de este Grupo de enlace es garantizar, por una parte, una relación coordinada del CESE con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil y, por otra, asegurar el seguimiento de las iniciativas comúnmente decididas.

4.4 Lo hasta aquí expuesto muestra el planteamiento pragmático adoptado hasta ahora por el CESE, que se traduce por regla general en un enfoque abierto y no exclusivo en el marco de una estructuración progresiva de sus relaciones con la sociedad civil organizada europea. No obstante, por lo que se refiere a la concesión del estatuto de organización reconocida o a las consultas sectoriales realizadas por las secciones, el planteamiento es más específico.

4.5 En este sentido, el informe final del Grupo ad hoc «Cooperación estructurada con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil» de 10 de febrero de 2004 señala que «No cabe duda de que la cuestión de la representatividad merece una gran atención», pero apunta que «no debe convertirse en un obstáculo que impida todo avance» y afirma que «La sensatez en la materia no excluye la prudencia, es cierto, pero aconseja ser abiertos y pragmáticos»⁽¹⁷⁾.

5. Un procedimiento tridimensional para evaluar la representatividad

5.1 Es obvio que los criterios establecidos por el CESE en su dictamen sobre el Libro Blanco sobre la gobernanza europea no están muy claramente formulados en todos los casos, por lo que parece necesario precisar su significado y su alcance para que sea posible medirlos y aplicarlos.

5.2 Teniendo esto en cuenta, el Comité considera que es importante establecer un procedimiento claro, unitario y sencillo que permita evaluar la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil y evitar los planteamientos complejos y controvertidos.

5.3 Este procedimiento debe hacer posible una evaluación de dichos criterios que esté adaptada a la estructura y el funcionamiento de las organizaciones europeas. Además, deberá basarse también en la participación de las propias organizaciones en dicho proceso de evaluación. El CESE no tiene intención alguna de restringir la autonomía de estas organizaciones.

5.4 Por todo ello, el procedimiento debería basarse en los principios siguientes:

- transparencia,
- objetividad,
- no discriminación,
- verificabilidad,
- participación de las organizaciones europeas.

5.5 Se propone que el procedimiento de evaluación se base en tres criterios:

- las disposiciones estatutarias de estas organizaciones y su aplicación;
- el respaldo con que cuentan las organizaciones en los Estados miembros;
- criterios cualitativos.

5.5.1 Los dos primeros criterios de evaluación son claros y se refieren a la propia estructura de cada organización, por lo que proporcionan una buena base para poder evaluar, de manera relativamente objetiva, la representatividad de las organizaciones manteniendo la dinámica de la sociedad civil. La tercera dimensión resulta más compleja.

5.6 En opinión del CESE, el procedimiento propuesto no supone ninguna carga u obligación particular para las organizaciones en cuestión, pero conlleva una exigencia de transparencia en relación con su estructura y su funcionamiento. Además, la transparencia constituye un principio democrático básico y de interés general, pues hace posible que tanto los diferentes grupos de interés presentes en la sociedad como los ciudadanos y las autoridades públicas puedan examinar las estructura y las actividades de la organización y juzgar así por sí mismos.

5.7 A partir de estos principios y criterios de evaluación, el CESE debería poder establecer un procedimiento que permita valorar la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil. Para hacerlo operativo, el Comité podría crear un instrumento de evaluación específico en colaboración, en particular, con el Grupo de enlace con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil.

6. Los estatutos y su aplicación

6.1 El CESE considera que existe un vínculo directo y estrecho entre los criterios ya propuestos y los estatutos de los que están dotadas las organizaciones europeas de la sociedad civil.

⁽¹⁷⁾ CESE 1498/2003 fin — punto 2.2.6.

6.2 En principio, todas las organizaciones que trabajan a escala europea, ya sea de derecho o de hecho, deberían contar con unas normas estatutarias ⁽¹⁸⁾.

6.3 En la línea de los criterios ya definidos por el CESE ⁽¹⁹⁾, y con objeto de hacerlos plenamente operativos, el estatuto de una organización europea debería incluir o prever disposiciones que establezcan:

- sus ámbitos de actividad y sus objetivos;
- los criterios de admisibilidad;
- las modalidades de funcionamiento, que deben ser democráticas y transparentes e incluir, en particular, la obligación de los órganos dirigentes de rendir cuentas («*accountability*») a las organizaciones miembros;
- los compromisos financieros de las organizaciones miembro;
- la presentación anual de un estado de cuentas auditado y de un informe de actividades, que deberán ser públicos.

6.4 A falta de una normativa europea en la materia, todas las organizaciones aprueban sus estatutos de manera autónoma, en el marco de la legislación nacional pertinente ⁽²⁰⁾.

6.4.1 En este sentido cabe mencionar que, ya en 1991 ⁽²¹⁾, la Comisión propuso una normativa para posibilitar la creación de «asociaciones europeas». El objetivo era establecer una forma de asociación para las agrupaciones con miembros en varios Estados de la Unión, en semejanza con lo que existe ya para las sociedades anónimas y las cooperativas. Las disposiciones materiales de esta propuesta coinciden con las propuestas formuladas más arriba relativas al contenido de los estatutos.

6.4.2 La propuesta, que el CESE respaldó en su momento ⁽²²⁾, se halla bloqueada debido a la oposición de algunos Estados miembros e incluso ha sido retirada por la Comisión. El CESE sigue convencido de que un estatuto de este tipo es un instrumento esencial para la afirmación del derecho de asociación como libertad fundamental consagrada por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y expresión de la ciudadanía europea. Por otra parte, considera que los principios enunciados en el artículo I-47 del Tratado constitucional deberían servir de incentivo para hacer avanzar esta cuestión.

6.4.3 Por consiguiente, el CESE pide una vez más que se establezca un estatuto europeo para las asociaciones transnacionales, de manera análoga al estatuto de los partidos políticos europeos que entró en vigor en noviembre de 2003 ⁽²³⁾.

⁽¹⁸⁾ Al parecer, incluso algunas de las grandes redes europeas cuentan con un estatuto. Es el caso, por ejemplo, de la plataforma de las ONG europeas del sector social, o de Concord, la red de ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo. Otras, por el contrario, no tienen estatutos propios. Es el caso de «Green 9», que agrupa a ONG activas en el ámbito del medio ambiente, y a la Red por los Derechos Humanos, que reúne a ONG que trabajan en este ámbito.

⁽¹⁹⁾ Véase el punto 3.1.2.

⁽²⁰⁾ Por ejemplo, la legislación belga contempla un estatuto de asociación internacional sin ánimo de lucro.

⁽²¹⁾ COM(91) 273/1 y 2.

⁽²²⁾ Dictamen CESE 642/92 de 26 de mayo de 1992; DO C 223 de 31 de agosto de 1992.

⁽²³⁾ DO L 297 de 15 de noviembre de 2003.

Además, esta petición se inscribe en la lógica de las propuestas formuladas en el presente dictamen.

6.5 No obstante, conviene partir del principio de que compete a las organizaciones miembros garantizar, por medio de los mecanismos y procedimientos apropiados, el control de las normas estatutarias y su aplicación, en virtud de los procedimientos decisorios internos de la organización y su naturaleza democrática.

6.6 Para asegurar una transparencia efectiva en el funcionamiento de las organizaciones europeas de la sociedad civil convendría que estos estatutos, el estado de cuentas y el informe de actividades anuales, así como todos los datos relativos a los compromisos financieros de las organizaciones miembros y a las fuentes de financiación, se hicieran públicos, a ser posible también en el sitio Internet de la organización.

7. El respaldo a las organizaciones en los Estados miembros

7.1 En la lista de criterios presentada por el CESE se propone que una organización europea deberá contar, en la mayoría de los Estados miembros, con organizaciones afiliadas a las que se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende cada una.

7.2 En la práctica este criterio significa que, en opinión del CESE, para ser considerada representativa, una organización europea deberá estar representada en la mitad de los Estados miembros de la UE como mínimo. Aun cuando la reciente ampliación de la UE haya complicado la situación, este criterio resulta necesario.

7.3 Para permitir la evaluación de su presencia en los Estados miembros, toda organización europea deberá publicar la lista de las organizaciones que la componen, ya se trate de organizaciones (personas jurídicas) independientes de cualesquiera intereses externos que representan a la sociedad civil en los Estados miembros o de agrupaciones europeas de este tipo de organizaciones o de ambas.

7.4 En todo caso, resulta difícil evaluar la situación de una organización europea o de las organizaciones nacionales que la componen para poder determinar si tienen un estatus reconocido y se consideran representativas. Los siguientes aspectos podrían servir de ayuda en este sentido:

7.5 Conviene partir del principio de que la afiliación de una organización, nacional o transnacional, a una organización europea no solo responde a los criterios de afiliación previstos en el estatuto de la organización europea en cuestión, sino también a los establecidos en el estatuto de la organización afiliada.

7.6 Por este motivo, las organizaciones nacionales afiliadas deben informar abiertamente, al igual que lo hace la organización europea de que son miembros, sobre su estatuto y su informe de actividades, que permiten conocer su estructura y modo de funcionamiento. También sería aconsejable, como exige el Consejo de Europa, poder saber el número de individuos asociados directa e indirectamente.

8. Criterios cualitativos

8.1 Los criterios mencionados más arriba pueden, por su naturaleza, ser objeto de una evaluación objetiva relativamente fácil. Por su parte, la aplicación y evaluación de criterios cualitativos pueden resultar más delicadas. Es cierto que el estatuto de una organización, y en particular los objetivos y medios de acción de que está dotada, así como su extensión geográfica, ofrecen algunos elementos de apreciación. No obstante, pueden resultar insuficientes para evaluar la representatividad de una organización, aunque los criterios cualitativos constituyen más bien un instrumento de apreciación de la capacidad contributiva de las organizaciones consideradas.

8.2 En este contexto, conviene insistir en que este Dictamen no trata de las organizaciones con conocimientos técnicos específicos que puedan participar en una consulta abierta (véase más arriba), sino de aquellas que podrían participar de manera efectiva y formal en el proceso de elaboración de las políticas, lo que justifica un análisis pormenorizado.

8.3 Así pues, los criterios cualitativos hacen referencia a la experiencia de una organización y a su capacidad para defender

los intereses de los ciudadanos ante las instituciones europeas, así como al crédito y la confianza que inspiren tanto en estas instituciones como en otros ámbitos de la sociedad civil organizada europea.

8.4 Por este motivo, debe determinarse la capacidad contributiva de una organización europea a partir de su representatividad cualitativa, examinándose en qué medida la organización en cuestión ha participado, a través de sus actividades, en los procedimientos de consulta de las instituciones europeas.

8.5 En este sentido resulta esencial que las organizaciones europeas afectadas presenten sus informes de actividad y otra información relevante de manera transparente. También podrían utilizarse «indicadores de resultados», como se hace ya en el ámbito universitario y de la investigación, indicadores que deberían definirse en cooperación con las organizaciones europeas de la sociedad civil.

8.6 En cualquier caso, la actuación del CESE en esta cuestión será transparente, pragmática y objetiva en el marco de un proceso dinámico y abierto.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE»

(2006/C 88/12)

El 13 de mayo de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Sr. KOVÁCS, miembro de la Comisión Europea, decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo un dictamen sobre la «Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de enero de 2006 (ponente: Sr. NYBERG).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 94 votos a favor, 6 en contra y 4 abstenciones, el presente Dictamen.

Conclusiones y recomendaciones

Ya en 1992 el informe Ruding constataba la necesidad de establecer normas comunes para determinar la base imponible. Además, se quería ampliar la propuesta para que fijara también niveles mínimos y máximos para los tipos impositivos.

Ahora, un grupo de trabajo dirigido por la Comisión va a elaborar una propuesta para la creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades, lo que el CESE interpreta como un paso, al fin, en la buena dirección. Se prevé que los trabajos durarán tres años, lo que parece necesario dada la complejidad de la cuestión. Este grupo trabaja de manera muy abierta, y todos sus documentos se colocan inmediatamente en internet para que cualquiera que lo desee pueda seguir el debate. Después habrá que evitar que la aplicación de la base imponible común se retrase debido a la resistencia a introducir cambios en los sistemas nacionales, que funcionan ya desde hace tiempo. Los Estados miembros deben mostrar que el hecho de pertenecer a la UE tiene un interés, ya que solo gracias a ella puede crearse una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades. Asimismo, conviene dejar de lado, por el momento, la cuestión de los tipos impositivos, para no hacer aun más difícil la decisión sobre la base imponible.

Básicamente, los sistemas fiscales deben establecerse por la vía política. Es necesario que las normas comunes relativas a la base imponible para el impuesto de sociedades se elaboren por medio de la intervención del Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, para evitar que, en su lugar, la normativa en la materia no vaya surgiendo progresivamente de las decisiones jurídicas del Tribunal de Justicia. Asimismo, resulta importante que en los debates se consulte a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en general.

Sobre una cuestión como la de una base imponible común para el impuesto de sociedades puede decirse que nada está decidido hasta el último momento. No obstante, como el riesgo de que se produzcan retrasos es importante, podría considerarse la posibilidad de ir introduciendo progresivamente los elementos sobre los que se llegue a un acuerdo por medio de directivas específicas.

Las consideraciones que deben tenerse en cuenta son tanto jurídicas, como de carácter técnico-fiscal y de índole económica. Queremos animar a la Comisión y a los Estados miembros a

que, a pesar del gran número de detalles técnicos y las enormes diferencias de un país a otro, no olviden las ventajas económicas que puede suponer una base imponible consolidada común.

Nuestros debates quedan resumidos en la propuesta de principios para una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades que figura en la última parte del dictamen. Al mismo tiempo, deseamos invitar a la Comisión a que se guíe, en el trabajo con los detalles técnicos, por los principios que le presentamos. En efecto, hemos optado por centrarnos en cuestiones de principio ya que consideramos que, si hay consenso en torno a unos principios básicos, resulta más fácil elegir entre diferentes soluciones técnicas.

1. Antecedentes

1.1 El 13 de mayo de 2005 el Comisario Kovács solicitó al CESE que elaborase un dictamen exploratorio sobre una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades. El Comisario destacaba que una base imponible común podría suprimir muchos de los problemas a que se enfrentan las empresas que ejercen sus actividades en varios países de la UE. La propuesta cuenta con un respaldo sólido tanto en el ámbito empresarial como en muchos gobiernos.

1.2 Desde 2001 la Comisión ha elaborado varias comunicaciones e informes sobre el impuesto de sociedades, entre los que se cuentan el importante informe de octubre de 2001 sobre la imposición a las empresas.

1.2.1 Tras la presentación, en julio de 2004, de un documento oficioso sobre una base imponible consolidada común y un debate en el Consejo de Ministros, se creó un grupo específico con expertos de los Estados miembros. Este grupo trabajará hasta 2007 para examinar de manera detallada todos los aspectos relacionados con la creación, en la práctica, de una base imponible común. Al igual que este dictamen, dichas deliberaciones tratarán únicamente de la base imponible para el cálculo del impuesto de sociedades, y no del tipo impositivo aplicable. Tampoco se tratará la cuestión de la imposición según la normativa del Estado de residencia. Este tema podría eventualmente ser objeto de un proyecto piloto provisional, mientras que la base imponible común es un proyecto más amplio.

1.3 La cuestión no es solo crear un sistema común para establecer una base imponible, sino también que esta base esté consolidada. Esto concierne muy especialmente a las empresas que operan en varios Estados miembros. Para que un sistema común para la base imponible funcione de manera óptima, es necesario que estas empresas puedan aplicar una base imponible única y calcular los beneficios del grupo empresarial en su conjunto. Así se consolidan los cálculos. Para ello se necesitan sistemas que permitan determinar la parte de beneficios que corresponden a cada empresa del grupo.

1.4 Los debates se refieren únicamente al impuesto de sociedades, y no a todos los aspectos de la fiscalidad de las empresas. Existen muchos tipos de empresa, como las organizaciones con fines no lucrativos y las fundaciones, y no son los mismos en todos los Estados miembros. La creación de una base imponible común para las sociedades anónimas modifica la relación entre estas y otros tipos de empresas y actividades por lo que se refiere a la imposición sobre los beneficios. Por este motivo, puede ser necesario introducir, a nivel nacional, correcciones al impuesto sobre los beneficios para otros tipos de empresa o actividad. Este aspecto no se trata ni en el grupo de expertos de la Comisión y los Estados miembros ni en el presente dictamen.

2. Anteriores dictámenes del CESE sobre la base imponible para el impuesto de sociedades

2.1 El CESE ya ha tratado en varios dictámenes los problemas de las diferencias entre las bases imponibles del impuesto de sociedades en los Estados miembros. El CESE considera que se debe aspirar a establecer condiciones equitativas de libre competencia, que faciliten la actividad comercial transfronteriza, al mismo tiempo que tiene cuidado en no desestabilizar los sistemas nacionales de fiscalidad de las empresas⁽¹⁾. Asimismo, defiende que primero se empiece por encontrar soluciones para la base imponible del impuesto de sociedades, y solo en una segunda fase se pase a debatir los tipos impositivos⁽²⁾.

2.2 Una base imponible común para el impuesto de sociedades podría reducir o incluso eliminar toda una serie de obstáculos a la actividad empresarial transfronteriza en la UE. Entre estos obstáculos cabe mencionar los siguientes:

- la doble imposición,
- la tarificación interna para las transacciones transfronterizas,
- la manera de concebir las provisiones de diferente tipo cuando se lleva a cabo una fusión entre empresas de distintos países,

⁽¹⁾ Dictamen del CESE: «Política Fiscal en la Unión Europea—Prioridades para los próximos años» — DO C 48/19 de 21.2.2002, p. 73.

⁽²⁾ Dictamen del CESE: «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada» — DO C 80/33 de 30.3.2004, p. 139.

- el reparto de las ganancias o pérdidas de capital cuando un grupo con empresas en varios países lleva a cabo una reorganización,
- la compensación por las pérdidas sufridas por una empresa con actividades en varios países y
- las diferentes normas relativas al tratamiento fiscal de las inversiones.

2.2.1 Aun cuando el impuesto de sociedades es esencial para crear una situación propicia, conviene recordar que también muchos otros factores pueden ser decisivos tanto para el comercio transfronterizo como para la ubicación de las actividades⁽³⁾.

2.3 El CESE también ha señalado que las diferencias en la propia base imponible no constituyen el único problema. Además, hay toda una serie de diferencias entre las normativas relativas, por ejemplo, a la manera en que se pagan los impuestos, las auditorías y la solución de diferencias. Parte de estos problemas también deberían poder reducirse gracias a las normas específicas que deben acompañar a la creación de una base imponible común⁽⁴⁾.

2.3.1 Para las empresas, el no tener que conocer y aplicar más que una normativa única constituye la principal ventaja de tipo práctico que se derivaría de una base imponible común. En vez de hacer la contabilidad en las distintas entidades del grupo empresarial por separado, podría hacerse de manera conjunta. Además de crearse condiciones de competencia más equitativas, una base imponible puede ofrecer ganancias de efectividad no solo para las empresas, sino también para las autoridades fiscales⁽⁵⁾.

2.4 Asimismo, el CESE ha pedido que el debate sobre una base imponible común no se limite al núcleo del problema sino que examine también los problemas adyacentes. La creación de una base imponible común no deberá facilitar únicamente el funcionamiento de las empresas con actividades transfronterizas, sino también el de aquellas con actividades únicamente a nivel nacional. El principal objetivo es establecer unas condiciones equitativas de competencia para las empresas con actividades en varios países, objetivo que no debe crear nuevas diferencias entre estas y las empresas cuya actividad tiene lugar únicamente a escala nacional.

2.4.1 En este sentido, también se desea facilitar las actividades de las pequeñas empresas, que por lo general ejercen sus actividades únicamente en su país. Por lo que a ellas se refiere, las tentativas de establecer normas fiscales simples y claras tienen gran importancia⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Dictamen del CESE: «La competencia fiscal y sus efectos en la competitividad de las empresas», DO C 149/16 de 21.6.2002, p. 73.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

2.5 El CESE ya ha defendido con anterioridad que una base imponible común no deberá tener carácter opcional — es decir, permitir la elección entre el sistema fiscal nacional, que seguiría existiendo, y un sistema específico para las empresas con actividades transfronterizas. Por este motivo, el CESE considera que la creación de una base imponible común debe implicar su obligatoriedad ⁽⁷⁾.

2.6 Además, el CESE ha respaldado en todo momento la idea de que las normas relativas a la base imponible común estén vinculadas, en la mayor medida posible, a las normas internacionales de contabilidad. En este sentido, el Comité es consciente de que las normas IFRS (International Financial Reporting Standards) de contabilidad internacional solo pueden servir como punto de partida para reglamentar una base imponible común.

2.7 Un efecto indeseado de la incapacidad que han mostrado hasta ahora el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo para adoptar una decisión sobre una base imponible común es que las decisiones que inevitablemente deben tomarse se dirimen en el Tribunal de Justicia. Mientras que siga habiendo diferencias de un país a otro seguirán necesitándose decisiones jurídicas para arbitrar entre distintos sistemas fiscales. Como resultado, las decisiones del Tribunal van ejerciendo progresivamente su influencia sobre los sistemas fiscales nacionales, sin que estos cambios obedezcan a una decisión política ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. El caso «Marks and Spencer», sobre el que el Tribunal de Justicia de la CE sentenció recientemente, ejemplifica claramente esta situación.

2.8 El deseo del CESE de que se examine la cuestión de la imposición de las sociedades en una perspectiva política más amplia implica que la neutralidad fiscal debe tenerse en cuenta no solo en el ámbito de la fiscalidad de aquellas, sino también en relación con los dos factores de producción, es decir el trabajo y el capital. No obstante, esta posición de principio está ligada, en primer lugar, a la cuestión de saber cuál es el tipo impositivo escogido ⁽¹⁰⁾.

2.9 La integración significa un aumento de la competencia, lo que a su vez repercute positivamente en la efectividad y el crecimiento. Pero al mismo tiempo, ello implica que quienes no son capaces de hacer frente a una mayor competencia no pueden compensar su productividad insuficiente por medio de una reducción del impuesto de sociedades. Para poder beneficiarse de los efectos positivos de la integración, es necesario eliminar aquellos elementos de la fiscalidad de sociedades que pueden falsear la competencia ⁽¹¹⁾.

2.10 Gracias a una base imponible común y, esperamos, obligatoria, habrá mayores posibilidades de controlar el pago de impuestos, ya que las autoridades fiscales solo tendrán nece-

sidad de conocer un sistema europeo único y la comunicación entre ellas se verá facilitada. De esta manera, puede que resulte más fácil detectar parte de los casos de evasión fiscal. Además, una base imponible común de carácter no obligatorio, que permita escoger entre este sistema y un cálculo de la base imponible según el sistema nacional aplicable a las empresas locales, implicaría que ya no son las empresas las que deben gestionar varios sistemas fiscales, sino los Estados.

3. Algunos datos sobre el impuesto de sociedades

3.1 La exacción fiscal procedente de las sociedades varía de un país a otro. Ello se explica, sobre todo, por las diferencias en los tipos impositivos (entre 12,5 y 40 %) pero, como la base impositiva varía también, es difícil determinar en qué proporción esta divergencia se debe a las diferencias en los tipos ⁽¹²⁾.

3.2 La Comisión ha presentado datos sobre el denominado «tipo impositivo implícito», que determina qué proporción de los beneficios de una sociedad se paga efectivamente como impuesto. Lo más frecuente es encontrarse con comparaciones de los tipos impositivos. Estas comparaciones pueden resultar engañosas, ya que, por ejemplo, un tipo impositivo elevado puede dar ingresos fiscales modestos si es posible hacer importantes desgravaciones. Los ingresos fiscales también pueden variar según la eficacia de la recaudación y el tipo de control. El hecho de que la organización fiscal sea ya eficaz, ya burocrática, influye también en la cantidad de recursos que una empresa deberá destinar al pago del impuesto de sociedades ⁽¹³⁾.

3.3 En 1990 la OCDE constató que el 60 % del comercio mundial se efectúa en el interior de grupos empresariales. Es evidente que las diferencias entre los sistemas fiscales se convierten en un problema para las empresas, en la medida en que tienen repercusiones en el seno de estos grupos.

3.4 Resulta difícil cuantificar el impacto económico de una base imponible común para el impuesto de sociedades. No obstante, en un estudio reciente se calcula que el efecto sobre el PNB se situaría entre el 0,2 y el 0,3 % de éste. Este cálculo tiene en cuenta únicamente las normas comunes para una base imponible, pero no la consolidación ni la reducción de los costes administrativos. Para evaluar el valor de esta cifra, también debe considerarse que la fiscalidad de sociedades representa, en su conjunto, en torno a un 3 % del PNB ⁽¹⁴⁾.

3.5 En la actualidad, las grandes empresas responden de una buena parte de las actividades transfronterizas. Por este motivo, las diferencias en materia de imposición de las empresas les representan un problema. Las empresas que tienen actividades en varios países han adquirido los conocimientos necesarios al

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE «Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes», DO C 117/10 de 30.4.2004, p. 41.

⁽⁹⁾ Entre 2003 y 2004, el Tribunal de Justicia dictó 25 sentencias relacionadas con los impuestos directos.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE: «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada» — DO C 80/33 de 30.3.2004, p. 139.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE: «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241/14 de 7.10.2002, p. 75.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE: «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada», DO C 80/33 de 30.3.2004, p. 139.

⁽¹⁴⁾ Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union, Copenhagen Economics 2004, Copenhagen Economics (2005) p. 36.

respecto y han sido capaces de financiar los costes suplementarios. Pero las sociedades más afectadas por las diferencias en los sistemas fiscales probablemente sean las PYME que han considerado la posibilidad de ejercer sus actividades en el extranjero pero han renunciado a ello. Una normativa común podrían reducir considerablemente los obstáculos para la extensión de las actividades de las empresas a otros países. En este sentido, hay grandes posibilidades de mejorar la integración y aumentar la competencia, lo que podría ser uno de los grandes beneficios de disponer de un sistema común para el cálculo de la base imponible para el impuesto de sociedades.

4. Decisiones comunes sobre el impuesto de sociedades adoptadas hasta la fecha

4.1 Hasta la fecha únicamente se han adoptado tres directivas en el ámbito del impuesto de sociedades. La Directiva sobre sociedades matrices y filiales (90/435) establece que los beneficios de una filial no deberán gravarse en el Estado miembro donde se encuentre la sociedad matriz. No obstante, existe la alternativa de que el impuesto pagado por la filial se deduzca del impuesto que le corresponde pagar en su país a la sociedad matriz.

4.2 La directiva sobre fusiones (90/434) regula la imposición en caso de reestructuración empresarial. No obstante, como no existen normas de derecho privado para las fusiones y escisiones transfronterizas, estas no quedan cubiertas por la Directiva. La Directiva regula principalmente las adquisiciones.

4.3 Recientemente se ha adoptado una tercera directiva, que trata la imposición de los intereses y cánones entre sociedades asociadas (Directiva 2003/49). Esta Directiva suprime la retención en origen para este tipo de transacciones transfronterizas.

4.4 Desde 1997 existe un código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas, según el cual los Estados miembros se comprometen a no atraer inversiones por medio de medidas con repercusiones negativas en el ámbito fiscal. Además, los Estados miembros adoptan el compromiso de no crear nuevos impuestos perjudiciales y a revisar sus disposiciones en la materia. El código cuenta con una lista de 66 medidas fiscales consideradas perjudiciales, medidas que en la actualidad se van suprimiendo progresivamente.

5. El debate sobre los aspectos técnicos

5.1 Las normas que determinan el tipo de desgravaciones que pueden aplicarse a la base imponible antes de proceder al cálculo del impuesto es uno de los aspectos en que las diferencias son mayores de un país a otro, y constituye por consiguiente un tema importante en las negociaciones entre los Estados miembros. En este contexto, conviene destacar la importancia de aspirar a que el impuesto de sociedades cuente con bases amplias. No obstante, conviene recordar que para ampliar las bases puede requerirse una revisión del tipo impositivo.

Lamentablemente, el debate en este sentido debe comenzar a un nivel básico. En la actualidad, los gastos reciben un trato diferente según se clasifiquen como gastos ordinarios, por lo que se tienen en cuenta en el cálculo de la base imponible, o se desgraven de los beneficios una vez determinada la base imponible.

Para poder presentar propuestas comunes, los expertos fiscales tienen todavía mucho trabajo por delante.

5.2 El sistema elegido para la base imponible deberá ser competitivo, de modo que se creen buenas condiciones para la inversión en la UE. No obstante, los regímenes fiscales no deben, por lo general, tener repercusiones sobre el tipo de inversiones y su ubicación en un Estado miembro u otro. Lo fundamental es la rentabilidad, y no la cuestión de saber cómo financiar una inversión determinada. Obviamente, debe ser posible fomentar, por ejemplo, las inversiones ecológicas, o dirigirlas hacia regiones desfavorecidas, pero esto puede hacerse por otros medios que la base imponible del impuesto de sociedades.

5.2.1 Asimismo, resulta importante mantener un límite claro con la fiscalidad de los ingresos. Así, la cuestión de la distribución de los beneficios entre los accionistas pertenece al ámbito de la fiscalidad de los ingresos, y no debe tratarse en el debate sobre la imposición de los beneficios de las empresas. Además, esta cuestión no afecta a las decisiones de las sociedades sobre el emplazamiento de sus actividades.

5.3 Aun cuando sea posible fijar una base imponible común, deben preverse normas diferenciadas para determinados sectores, pues en algunos casos puede ser necesario aplicar normas específicas a las provisiones. Podría ser el caso del sector bancario y financiero en general y el sector de los seguros de vida en particular, en los que las provisiones tienen, con frecuencia, especial importancia. Otro ejemplo lo ofrece la silvicultura, sector en el que, en casos extremos, los ingresos pueden registrarse con intervalos de hasta cien años.

5.4 Otro de los aspectos a tener en cuenta es si la empresa está financiada principalmente mediante préstamos o con capital propio. Si los costes correspondientes a los intereses del préstamo son deducibles, solo se grava una pequeña parte de los ingresos de la empresa, en concepto de beneficios de las pocas acciones. Por el contrario, si no hay préstamos sino que la financiación se hace íntegramente por medio del capital social, todo se grava en concepto de beneficios. En la medida de lo posible, no conviene orientar la elección del tipo de financiación por medio del impuesto de sociedades.

5.5 Una vez que se ha establecido qué desgravaciones pueden llevarse a cabo, queda determinar cuándo y cómo. La principal diferencia entre los Estados miembros surge a la hora de determinar si cada tipo de inversión se amortiza por separado o si se utiliza un sistema en el que todas las inversiones se tratan conjuntamente. Este último sistema es más fácil de gestionar para las empresas, ya que no se necesitan hacer cálculos específicos para cada tipo de maquinaria o equipamiento.

5.6 Para poder establecer una base imponible consolidada, donde el cálculo de los beneficios se hace para el grupo empresarial en su conjunto, se necesita una definición de «grupo empresarial». Hay dos posibles definiciones: la basada en el porcentaje de la propiedad en cada sociedad miembro del grupo y la basada en la actividad en cada sociedad y sus vínculos con las actividades de la sociedad matriz. Parece necesario recurrir a una combinación de ambas, ya que no hay motivo para establecer una base consolidada para sociedades con un mismo propietario si operan en sectores diferentes.

5.7 Una vez alcanzado un acuerdo sobre cómo determinar la base imponible para el impuesto de sociedades, queda por resolver la cuestión de la consolidación: ¿cómo deben repartirse entre los diferentes países los beneficios de las empresas con actividades en varios Estados miembros? Para evitar que los regímenes fiscales se utilicen para trasladar beneficios de un país a otro, no llega con una base imponible común, sino que se necesita un sistema simple y lógico que determine cómo se reparten los beneficios de la empresa entre los Estados miembros (y por lo tanto, entre países con tipos impositivos diferentes). Cuando se suman de esta manera los beneficios de las filiales de una empresa en distintos países, es importante incrementar la cooperación entre las autoridades fiscales.

5.7.1 A la vista de estas condiciones, puede resultar interesante examinar el sistema utilizado en Canadá (la mitad de los beneficios se reparte en función de la proporción de la mano de obra y la otra mitad en función del volumen de negocios).

5.8 Para que el reparto de los beneficios sea fácil de poner en práctica, es necesario armonizar varias normas, y no solo la relativa al cálculo de la base imponible. Por ejemplo, conviene que en todos los países los cálculos se hagan sobre una base anual, y el pago de impuestos se haga en el mismo momento. Otro requisito debería ser el uso de transferencias normalizadas en forma electrónica.

5.9 Una de las principales ventajas de una base imponible común es la transparencia del sistema. Hoy por hoy, el único dato visible para un profano es el tipo impositivo. Para mostrar hasta qué punto este dato puede resultar engañoso, se pueden comparar los tipos del impuesto de sociedades y la proporción del PNB ingresada gracias a este impuesto. Según los datos de 2003, Alemania, con un tipo del 39,5 %, es el país en donde esta proporción es menor, del orden del 0,8 %. Probablemente esto se explique, en parte, debido a ciertos problemas de definición de la base impositiva. En los «nuevos» Estados miembros, estos ingresos representan un promedio del 2,7 % del PNB, con tipos impositivos que oscilan entre el 35 y el 15 %. En la mayoría de los «antiguos» Estados miembros, estos ingresos se sitúan en torno al 3 % del PNB, con tipos impositivos que varían entre el 38 y el 12,5 %⁽¹⁵⁾. Es importante dar a conocer estas diferencias, tan dispares como inesperadas, no solo a las empresas sino también a los ciudadanos, en una perspectiva democrática.

6. Principios para una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades⁽¹⁶⁾

6.1 Bases amplias

Los impuestos tienen por finalidad financiar el bienestar de los ciudadanos. Por ello, la base de la exacción fiscal deber ser lo más amplia posible. Las bases imponibles amplias también contribuyen a reducir al mínimo los efectos de distorsión sobre el funcionamiento de la economía, ya que ofrecen posibilidades de mantener los tipos impositivos en niveles bajos.

⁽¹⁵⁾ Structures of the taxation systems in the European Union, Copenhagen Economics (2005).

⁽¹⁶⁾ El orden en que se enumeran los principios no implica un orden de importancia.

6.2 Neutralidad

Una base imponible común para el impuesto de sociedades debe ser neutral respecto de las diferentes posibilidades de inversión, y no falsear la competencia entre los diferentes sectores. Las decisiones de las empresas a la hora de determinar la ubicación de su actividad y dónde situar la base imponible desde un punto de vista técnico deben tomarse en función de consideraciones financieras realistas. Una base imponible neutral contribuye a establecer condiciones equitativas de libre competencia para las empresas.

6.3 Simplicidad

Al mismo tiempo, las normas comunes deben caracterizarse por su simplicidad, su claridad y su transparencia. Esta exigencia de simplicidad implica que se adapten, siempre que sea conveniente desde el punto de vista fiscal, a las normas internacionales de contabilidad, que ya se utilizan en muchas empresas. Además, el hecho de disponer de normas comunes en cuanto a las fechas y modalidades de pago contribuye a simplificar el sistema.

6.4 Efectividad

La exacción fiscal debe ser eficaz incluso en los controles para evitar los errores fiscales y combatir el fraude.

6.5 Estabilidad

Es importante disponer de regímenes fiscales estables. Las inversiones de las empresas deben justificarse a largo plazo, y dado que los sistemas fiscales son uno de los elementos que intervienen en las inversiones, no pueden estar cambiando con demasiada frecuencia.

6.6 Legitimidad

El sistema debe ser aceptado por aquellos a quienes afecta directamente, es decir los interlocutores sociales, y por los ciudadanos en general, ya que implica una financiación del sector público.

6.7 Equidad

El reparto entre los Estados miembros de los beneficios que se calcula reportará una base imponible común para el impuesto de sociedades constituye el fundamento de un sistema equitativo. Un reparto equitativo contribuye a dejar a los Estados miembros la libertad de decidir a nivel nacional el nivel del tipo impositivo.

6.8 Competencia internacional

A la hora de establecer la base imponible, también conviene tener en cuenta cómo se sitúa respecto de otros sistemas fiscales fuera de la UE.

6.9 Obligatoriedad

Para evitar que se creen nuevas diferencias en materia de fiscalidad en el interior de los Estados miembros, las normas para la base imponible deben ser, en un sistema óptimo, de carácter obligatorio, tanto para las sociedades con actividades transfronterizas como para aquellas cuyas actividades se sitúan en un solo país. Si un sistema común cumple el resto de los principios mencionados, y resulta lo suficientemente sencillo y competitivo para las empresas, la oposición entre un sistema obligatorio y un sistema voluntario resulta más bien hipotética. Hasta qué punto se cuestionará un sistema obligatorio dependerá de cómo sea el sistema.

6.10 Normas provisionales y transitorias

No obstante, el carácter opcional para las empresas puede ser un sistema provisional aceptable. Además, el importante

cambio que supone una base imponible común también puede hacer necesarias ciertas normas transitorias. Un sistema provisional, o el recurso a normas transitorias, hace más flexible la aplicación de un sistema común.

6.11 Normas decisorias flexibles

Aun cuando resulte necesario disponer de un sistema impositivo sobre el impuesto de sociedades estable a largo plazo, debe existir la posibilidad de introducir cambios, ya sea a raíz de la evolución en nuestras sociedades o para colmar «lagunas» del sistema. Puede ocurrir, por ejemplo, que el sistema tenga efectos imprevistos. Por este motivo, la decisión relativa a un sistema común debe incluir normas que permitan introducir las adaptaciones necesarias de manera flexible.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «la eficiencia energética»

(2006/C 88/13)

Mediante carta de 7 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen sobre «La eficiencia energética».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2006 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 78 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusión: fomentar la eficiencia energética

1.1 La búsqueda de la eficiencia energética ha pasado a ser una necesidad para las empresas, por lo que los acuerdos voluntarios tienen por objetivo responder a los principales desafíos que plantea el encarecimiento de la energía en la mayoría de los casos.

1.2 La Unión Europea desempeñaría un papel muy útil si sistematizase la información sobre las buenas prácticas y las innovaciones en este ámbito. La DG de Energía podría convertirse en una especie de centro de la información en materia de eficiencia energética.

1.3 Las campañas de concienciación ciudadana pueden desempeñar un papel útil. Para ser eficaces, deben desarrollarse lo más cerca posible de los consumidores finales y de los sectores profesionales interesados. Corresponde, pues, a los entes nacionales y locales asumir la responsabilidad al respecto.

1.4 Por último, el recurso a la reglamentación no debe ser la norma, sino más bien la excepción, en la medida en que ya se

han adoptado numerosos instrumentos jurídicos y en que es conveniente hacer un balance de su aplicación.

1.5 La eficiencia energética no es un eslogan, un lujo ni una invención inútil. En un contexto internacional en que la demanda energética no va a dejar de aumentar, sobre todo debido al rápido desarrollo de países emergentes como China, India o Brasil, interesa a los ciudadanos, las empresas, los Estados miembros y la Unión Europea. La Agencia Internacional de la Energía prevé que la demanda energética mundial crecerá en un 60 % de aquí a 2030, mientras que la Unión Europea —que depende en un 80 % de los combustibles fósiles— verá pasar sus importaciones energéticas del 50 al 70 % durante el mismo período. Pero, frente a los países productores y a los demás grandes países consumidores, la Unión Europea no es un protagonista unificado del mercado mundial de la energía. Por este motivo, Tony Blair, como Presidente del Consejo, abogó por la creación de una política común de la energía en la cumbre informal celebrada en Hampton Court el pasado mes de octubre.

1.6 No hay que disimular el hecho de que la explosión de la demanda y el encarecimiento de los costes de la energía pueden pesar mucho en el crecimiento económico de la Unión Europea, incitar a la deslocalización de determinadas actividades con elevado consumo energético y, de rebote, degradar la situación social de Estados miembros ya expuestos a fuertes tensiones en sus sistemas de protección social en un contexto de envejecimiento de la población y de declive demográfico. A este respecto las medidas de eficiencia energética son sumamente adecuadas, ya que a fin de cuentas contribuyen a reducir los costes y, por consiguiente, a aumentar la competitividad.

1.7 Además, la competencia por asegurarse los recursos energéticos puede ocasionar crispaciones políticas fuertes e incluso representar una amenaza para la paz en algunas regiones del mundo, amenaza que puede extenderse fácilmente mediante el terrorismo internacional.

1.8 Por último, el uso razonable, eficaz y económico de las fuentes de energía es una necesidad de equilibrio vital para nuestro planeta y para las generaciones futuras.

1.9 El CESE considera que el «Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos» plantea cuestiones pertinentes y propone vías de acción realistas. Apoya de manera muy decidida la voluntad de reducir el consumo energético en un 20 % y considera necesario no sólo lograr muy rápidamente el objetivo de reducción anual del consumo energético en un 1 %, sino también fijarse como objetivo, en una segunda etapa, una reducción efectiva del 2 %.

1.10 El CESE estima que los acuerdos voluntarios con los grandes sectores económicos constituyen sin duda una solución eficaz y preferible –cuando resulte posible– a medidas de reglamentación obligatorias.

Puesto que los dos sectores con mayor consumo energético son los transportes y la construcción, deberán realizarse los mayores esfuerzos y buscarse las innovaciones precisamente en estos sectores.

La introducción continua y progresiva de innovaciones eficaces en el ámbito de la eficiencia energética responde al mismo tiempo a la demanda de los consumidores y de los industriales. La Unión Europea y los Estados miembros deben comprometerse en firme en favor de políticas convergentes destinadas a fomentar la eficiencia energética, el intercambio de buenas prácticas y la difusión de las mejores tecnologías, así como en campañas de información e incentivación dirigidas a los hogares y a los consumidores.

2. Introducción

En el año 2000, la Comisión señaló la urgente necesidad de fomentar más activamente la eficiencia energética, tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros. Esta necesidad se señalaba tanto en vista de los objetivos adoptados por los acuerdos de Kioto, como de la necesidad de iniciar una política energética más sostenible para un continente que tiene una gran dependencia en materia de recursos y de reforzar la seguridad del abastecimiento.

Por lo tanto, se publicó un plan de acción destinado a reforzar la eficiencia energética en la Comunidad Europea, cuyos objetivos eran los siguientes:

- suscitar la atención sobre la eficiencia energética,
- proponer medidas y acciones comunes en el marco de los acuerdos de Kioto,
- clarificar las funciones respectivas de la Comunidad y de los Estados miembros,
- realizar el potencial de mejora de la eficiencia energética, con el objetivo de lograr una reducción del 1 % anual del consumo de energía, objetivo acumulativo que se supone superable,
- difundir nuevas tecnologías.

2.1 ¿Dónde nos encontramos cinco años después?

El objetivo del 1 % sigue siendo un objetivo a alcanzar, pero se han establecido algunos instrumentos jurídicos, se han firmado acuerdos de objetivos con determinados sectores económicos, se han iniciado reflexiones más amplias por parte de la Comisión o a instancias del Consejo, los acuerdos de Kioto han entrado en vigor y se han fijado objetivos de desarrollo de las energías renovables. A fin de cuentas, es probable que el objetivo de reducción del consumo energético no sea lineal y que, sector por sector, se pase por umbrales de progresión.

2.1.1 Instrumentos jurídicos

Se han adoptado algunos, otros están en proceso de adopción; algunos son «específicos», otros son más amplios: Reglamento relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos⁽¹⁾, Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios⁽²⁾, Directiva relativa al fomento de la cogeneración⁽³⁾, propuesta de Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos⁽⁴⁾.

Además, los acuerdos negociados con algunos sectores económicos determinan normas de eficiencia mínimas; estos acuerdos voluntarios representan una alternativa a la elaboración de nueva legislación.

No obstante, debe velarse por que esto no cree confusión entre normativas numerosas y que se solapan, lo cual podría conducir a un mayor aumento de normas burocráticas difícilmente abarcables y, por ende, a un obstáculo para la economía, con lo que también se perjudicaría el objetivo deseado de mejorar la eficiencia en el sector energético.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 2422/2001, DO L 332 de 15.12.2001.

⁽²⁾ Directiva 2002/91/CE, DO L 001 de 4.1.2003.

⁽³⁾ Directiva 2004/8/CE, DO L 52 de 21.2.2004.

⁽⁴⁾ COM(2003) 739 final.

2.1.2 Reflexiones más amplias

Al mismo tiempo, la Unión Europea ha iniciado reflexiones más amplias, que se traducen sobre todo en estrategias, entre las que figura la estrategia de desarrollo sostenible aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001, que debería haberse renovado para finales de 2005, lo que lamentablemente no se ha producido. En este sentido también podrían citarse las estrategias temáticas sobre el reciclaje, la utilización sostenible de los recursos naturales o sobre el desarrollo urbano que incluyen aspectos energéticos.

2.1.3 Kioto

El Protocolo de Kioto entró en vigor tras la ratificación por la Federación de Rusia, pero sin los Estados Unidos de América, que, sin embargo, destinan sumas importantes a la investigación sobre los medios de reducir las emisiones de CO₂.

En este contexto, la Comisión publicó una comunicación titulada «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial» y el Consejo Europeo de primavera reiteró su voluntad de dar un nuevo impulso a las negociaciones internacionales.

2.1.4 El desarrollo de las energías renovables

Se han establecido políticas y objetivos de desarrollo de las energías renovables, en particular en lo que se refiere a la energía eólica, y, en general, para el conjunto de las tecnologías ecológicas.

La demanda energética no para de aumentar y la dependencia energética de la Unión Europea sigue siendo importante y podría pesar mucho en unos resultados económicos ya insuficientes, en un contexto mundial de crecimiento muy pronunciado de la demanda, en particular debido al crecimiento de países emergentes como China, India y Brasil.

La reflexión sobre una política de eficiencia energética europea y su aplicación, no es, por lo tanto, un lujo, sino una triple necesidad:

- necesidad de desarrollo sostenible,
- necesidad económica,
- necesidad de independencia política.

Las reflexiones del CESE se articularán, pues, alrededor de la cuestión de «la eficiencia energética, la necesidad de un desarrollo sostenible, de competitividad e independencia económicas», que coincide con las preocupaciones del Libro Verde.

3. El Libro Verde sobre la eficiencia energética

3.1 La Comisión publicó el 22 de junio de 2005 el «Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos». Esta publicación se produce tras la publicación de la propuesta de Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y el inicio de los debates parlamentarios sobre la misma, y después de haberse solicitado

al CESE un dictamen exploratorio sobre la eficiencia energética. Esta cronología puede parecer desconcertante en la medida en que, por lo general, los Libros Verdes preceden a los textos de carácter jurídico, pero el ámbito de este Libro Verde es más extenso que el de la propuesta de Directiva. El dictamen exploratorio del CESE podrá considerarse una contribución a la consulta iniciada por la Comisión.

3.2 Partiendo de la constatación de que, a pesar de los discursos sobre un uso más racional de la energía, la demanda energética no para de aumentar, la Comisión considera que es conveniente dar «un fuerte impulso a un programa reforzado de promoción de la eficiencia energética a todos los niveles de la sociedad europea». Cree que la Unión Europea podría economizar como mínimo el 20 % de su actual consumo de energía. El CESE se felicita de la ambición mostrada por la Comisión y por el Parlamento Europeo en cuanto a los objetivos y a la diversificación del suministro. Considera que se crea un efecto de atracción positivo que, además, debería crear empleo mediante el desarrollo de nuevas tecnologías. No obstante, hay que velar por que las políticas energéticas iniciadas no conduzcan a un aumento de los costes de la energía, que supondría el aumento de los costes de producción en un contexto de competencia mundial exacerbada. Así, por ejemplo, los certificados de emisión de CO₂ representan un coste importante para las industrias con gran consumo de energía (por ejemplo, la industria del cemento) y podrían incentivar las deslocalizaciones. Por lo tanto, no deben desestimarse las consecuencias socioeconómicas de las medidas previstas o establecidas.

3.3 Siguiendo el uso habitual en los Libros Verdes, la Comisión formula 25 cuestiones relativas a las opciones identificadas con objeto de estructurar la consulta pública. Prevé las medidas que deberán aplicarse en el plano comunitario, nacional, regional y local y, por último, en el marco de la cooperación internacional, recordando las políticas que deberán aplicarse y los sectores afectados, todo ello ilustrado con ejemplos.

3.4 Sorprendentemente, no se abordan determinados problemas, aun cuando estos revisten una importancia real. No se menciona, por ejemplo, la cuestión del alumbrado urbano y público en general, ni la producción a partir de productos reciclados, que, en algunos casos, resulta más económica en el plano energético (metales, aluminio, etc.), ni la valorización del biogás en los vertederos.

3.5 El objetivo del Libro Verde es identificar los «estrangulamientos» (falta de incentivos, de información, de formación, de financiación, etc.) que impiden actualmente las mejoras de eficiencia más rentables. Las medidas que deberán fomentarse son aquellas que tienen como resultado un ahorro neto después de amortizarse la inversión necesaria. Se esperan respuestas a las cuestiones formuladas en forma de sugerencias o de ejemplos que respondan al objetivo propuesto. Con posterioridad al Libro Verde, deberá elaborarse un plan de acción en 2006.

3.6 La Comisión se muestra bastante optimista, ya que considera que la aplicación rigurosa del conjunto de medidas adoptadas después de 2001 (Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios o sobre la cogeneración), en combinación con nuevas medidas, podrían conducir a un ahorro energético correspondiente a alrededor del 1,5 % del consumo anual para lograr el nivel de consumo de 1990.

4. La eficiencia energética: una necesidad de desarrollo sostenible, de competitividad y de independencia económica

4.1 Existe una cadena de la energía de la que forman parte el productor, el transportista, el distribuidor y el consumidor. Por lo tanto, es importante actuar en todas las fases de esta cadena desde la oferta hasta la demanda. Es probablemente en los dos extremos de la cadena donde la acción podrá resultar más eficaz: producción y consumo.

4.2 En el ámbito de la producción, se están introduciendo con regularidad mejoras de la eficiencia en los modos de producción.

4.2.1 Así, la cogeneración de calor y electricidad tiene como principio mismo recuperar una energía que se desperdiciaría, utilizándose estas nuevas tecnologías que permiten aprovechar fuentes de energía alternativa. Así, la captación y valorización del gas de mina permite alimentar las instalaciones de cogeneración (por ejemplo, en Freyming Merlebach, en Lorena). El calor de los altos hornos también puede recuperarse para ser valorizado (técnica aplicada en Brescia, Italia).

En los países nórdicos, se han reconvertido unidades de cogeneración de calefacción y electricidad para utilizar la madera, lo que ha llevado a la creación de un sector basado en la madera.

Además, la investigación para resolver problemas como la obstrucción de las instalaciones y los fenómenos de combustión anormal deberían permitir mejorar el rendimiento de las instalaciones.

4.2.2 La recuperación del biogás y su valorización en los centros de enterramiento (vertederos) permite utilizar una fuente de energía que antes se perdía, a la vez que se combaten los gases de efecto invernadero. Este tipo de innovación y de valorización incita a situar las instalaciones en las proximidades del lugar de consumo, permitiendo así evitar o reducir las pérdidas de energía debidas al transporte.

4.2.3 En el ámbito de la producción de electricidad, las mejoras de la eficiencia en la producción son considerables, por ejemplo en lo que se refiere a la energía eólica, como lo serán en todos los sectores de las grandes centrales eléctricas.

4.3 En lo relativo al consumo, se están introduciendo continuamente tecnologías que permiten un mayor ahorro en los sectores que consumen energía. Como el encarecimiento de la energía repercute en el consumidor final/cliente, las industrias se ven obligadas a la innovación tecnológica.

4.3.1 En el sector del transporte por automóvil, las innovaciones y los progresos afectan a la vez a la motorización, la calidad y la eficiencia de los carburantes y al diseño de los neumáticos. El consumo de los automóviles está mejorando desde hace diez años, pero hay que reconocer que esta mejora se ve contrarrestada por el aumento del número de vehículos. Se facilita una mayor utilización de biocarburantes mediante incentivos fiscales, como, por ejemplo, no sometiéndolos a la misma fiscalidad que los productos derivados del petróleo⁽⁵⁾.

La industria del automóvil se ha comprometido mediante un acuerdo voluntario con la Unión Europea a alcanzar un valor medio de emisiones de CO₂ de 140 g/Km en 2008. El Parlamento y el Consejo de Ministros desean que la ACEA se comprometa a lograr el objetivo de 120 g/Km en 2010. En cualquier caso, si se respeta este acuerdo, los vehículos privados comercializados en 2008-2009 deberían consumir un 25 % menos de carburante que en 1998.

4.3.2 En materia de transportes, los entes locales se están comprometiendo en toda Europa en favor de políticas de desplazamiento urbano destinadas a mejorar la calidad de los transportes públicos con el fin de reducir la utilización de los vehículos privados. Por ejemplo, en Francia, cada municipio debe elaborar, presentar y lograr la aprobación de un plan de desplazamiento urbano. En otros casos se adoptan medidas más coercitivas, como los peajes urbanos (por ejemplo, en Londres).

4.3.3 Deberían fomentarse modos de transporte «en declive» como el transporte de mercancías por ferrocarril, cuya cuota de mercado no deja de reducirse en Europa (-7 %) y el transporte por vía navegable. No obstante, hay que reconocer que, a pesar de los discursos, estos dos sectores importantes desde el punto de vista de la eficiencia energética experimentan dificultades para desarrollarse, sobre todo porque faltan infraestructuras y el coste de su construcción o modernización es muy elevado (por ejemplo, el canal Rhin-Ródano, o el enlace ferrocarril-carretera transalpino). Además, la construcción de infraestructuras se enfrenta a menudo, con razón o sin ella, a la oposición de grupos de presión ecologistas.

4.3.4 La gestión del alumbrado urbano también es objeto de innovación para ahorrar energía. Así, los sistemas de telegestión de las redes permiten, por una parte, controlar en tiempo real su funcionamiento, pero también regular la tensión eléctrica y adoptar el flujo emitido en función de las necesidades reales y, por consiguiente, generar ahorros de energía para la colectividad.

Las lámparas de alumbrado público de tecnología antigua (por ejemplo, vapor de mercurio) son sustituidas con frecuencia por lámparas de sodio de alta presión, con menor potencia y menos costosas. Se están desarrollando los diodos blancos, con escaso consumo energético, así como la energía solar. En lo que se refiere al uso privado, las lámparas de bajo consumo están ocupando paulatinamente el lugar que les corresponde en el mercado y conducen a una reducción del consumo. Algunas empresas suministradoras de energía eléctrica ofrecen a sus clientes vales de compra para lámparas de bajo consumo (Italia).

⁽⁵⁾ «Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad», DO L 283, de 31 de octubre de 2003.

4.3.5 En lo que se refiere a los edificios, la aplicación de la Directiva sobre el rendimiento energético debería dar sus frutos. En todo caso, las normas en materia de aislamiento térmico han conducido a importantes progresos para todas las construcciones nuevas, así como los avances en materia de acristalamiento.

4.3.6 En el ámbito de la industria, varios grandes sectores como el del automóvil han adquirido compromisos voluntarios para aumentar la eficiencia energética de sus productos, que, a fin de cuentas, están sujetos a las normas de etiquetado europeo. Se está desarrollando la implantación de unidades de cogeneración para uso industrial. Conviene señalar que algunos sectores de alto consumo energético, como el del aluminio, están realizando ahorros de energía nada despreciables al recurrir a productos de reciclaje.

4.4 De los ejemplos citados se desprende que, en un contexto de encarecimiento duradero de la energía, la eficiencia energética se ha convertido en un proceso positivo natural para los agentes económicos, lo cual lleva a pensar que las medidas voluntarias son tan eficaces a medio y largo plazo como la reglamentación.

5. Las cuestiones del Libro Verde

5.1 Cuestión 1: *¿Cómo puede estimularse mejor la inversión europea en las tecnologías de la eficiencia energética?*

El CESE considera que las medidas de incentivación fiscal pueden ser eficaces para estimular las inversiones, pero que, aparte de estas últimas, los servicios de eficiencia energética en el marco de la explotación ininterrumpida pueden aumentar la eficiencia energética de las instalaciones.

Cree, sin embargo, que existen otras medidas de carácter voluntario y no fiscales que pueden resultar eficaces, como los premios al ahorro energético, la difusión de las «mejores tecnologías disponibles», las campañas internas de las empresas para desarrollar hábitos de uso simples y cotidianos (apagado automático del alumbrado, poner en «vigilia» las instalaciones eléctricas y electrónicas, etc.), así como campañas destinadas al público en general, que pueden resultar eficaces. Con la misma intención, empresas de suministro de energía incentivan a los consumidores y clientes a adoptar modos de consumo responsable, como, por ejemplo, desarrollando el uso de lámparas eléctricas de bajo consumo. Se trata también de una cuestión de responsabilidad personal y colectiva. Un proverbio indio dice con razón que «vivimos en un mundo que hemos de dejar como herencia a nuestros hijos». Sería moralmente inconcebible adoptar una actitud irresponsable con las generaciones futuras.

En lo relativo al uso de fondos en el ámbito de la investigación, esto podría sin duda tener un efecto desmultiplicador en el marco de la colaboración entre centros de investigación públicos y privados.

5.2 Cuestión 2: *Pertinencia del mecanismo de cuotas de emisión en relación con la eficiencia energética*

Esta política podría utilizarse eventualmente para la elaboración de proyectos domésticos en el sector de la vivienda y de las

empresas de transporte, del cual es conocido su alto consumo energético. A fin de cuentas, algunos países ya han establecido certificados de ahorro energético que imponen obligaciones a los productores en materia de ahorro energético e indirectamente, de emisión de CO₂. A falta de acciones concretas, se les grava con impuestos (en Francia, 2 céntimos de euro por Kw/h), lo que les impulsa a lanzar iniciativas a sus clientes al objeto de realizar ahorros de energía.

Sería conveniente velar por que el aumento de los costes de la energía que puede derivarse de este mecanismo no conlleve efectos socioeconómicos negativos (deslocalizaciones), pero este aumento debería, sin embargo, valorarse teniendo en cuenta el riesgo de crisis energética importante en el futuro. El coste actual puede garantizar beneficios en el futuro. Del mismo modo, los distintos mecanismos de certificados de emisión o de ahorro energético deberán también considerarse en función de su efecto incentivador para invertir en las tecnologías limpias y que ahorran energía.

En lo que se refiere a los planes de asignación de certificados de emisión de CO₂, es de lamentar que a las instalaciones que ya han realizado esfuerzos de inversión en tecnologías más limpias y con menor consumo energético no se las trate de manera más favorable que a las que no han realizado estos esfuerzos.

Además, la cogeneración que desea fomentar la Unión Europea debería integrarse mejor en los planes de asignación.

5.3 Cuestión 3: *Conveniencia de establecer planes anuales de eficiencia energética en cada Estado miembro y de realizar una evaluación comparativa de estos planes*

Si se estableciesen dichos planes, convendría que fuesen coherentes con los ciclos de inversión. En la práctica, las inversiones no se amortizan en un año, por lo que sería conveniente que los posibles planes tuviesen en cuenta los plazos necesarios de ejecución y de amortización.

Estos planes sólo podrían establecer objetivos, aunque su comparación podría resultar útil como instrumento de difusión de prácticas eficaces y con buenos resultados.

5.4 Cuestión 4: *Conveniencia de desarrollar instrumentos fiscales*

Los instrumentos fiscales pueden resultar eficaces si se seleccionan y se orientan adecuadamente. No obstante, está claro que la aplicación de instrumentos fiscales resulta delicada y que es principalmente competencia nacional, así como que es conveniente respetar los principios de subsidiariedad y de libre administración de los entes locales. En lo que se refiere a los tipos de IVA, es necesario obtener la unanimidad en el Consejo para poder modificarlos.

En cambio, el uso sistemático de etiquetas ecológicas resulta más fácil y puede resultar eficaz.

5.5 *Cuestión 5: Preparar un régimen de ayudas estatales más favorable al medio ambiente que fomente la innovación ecológica y la mejora de la productividad*

Es necesario que esta medida vaya dirigida a los sectores con mayor consumo energético: la vivienda y los transportes. No obstante, debe velarse por que las posibles ayudas estatales no distorsionen la competencia.

5.6 *Cuestión 6: Ejemplaridad de los poderes públicos*

El CESE considera que debería fomentarse la introducción de criterios de eficiencia energética en las licitaciones de los contratos públicos, así como las auditorías de eficiencia energética en los edificios públicos. ¿Habría que desarrollar quizá la noción de ejemplaridad energética?

En todo caso, sería necesario evaluar las experimentaciones realizadas sobre los edificios públicos para poder valorar la relación coste-eficacia.

5.7 *Cuestión 7: Pertinencia de los fondos destinados a la eficiencia energética*

Los fondos destinados a la eficiencia energética podrían ser instrumentos importantes para un uso más eficaz de la energía y para un mayor ahorro energético. Con la ayuda de estos fondos podrían llevar a cabo más fácilmente inversiones privadas y las empresas de la energía podrían facilitar a sus clientes opciones para un menor consumo energético; gracias a ellos se aceleraría el desarrollo de servicios de eficiencia energética y serviría de estímulo para la I+D y para la pronta introducción en el mercado de productos eficientes desde el punto de vista energético. Son, pues, un acompañamiento útil para la introducción del comercio de emisiones.

En cambio, debería preverse una toma en consideración más consecuente de la eficiencia energética en el marco de los fondos de cohesión y de los fondos de desarrollo regional.

Lo urgente es sin duda aumentar los créditos destinados a la investigación y el desarrollo, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, que están realizando esfuerzos presupuestarios importantes en el ámbito de las tecnologías de la energía.

5.8 *Cuestión 8: Eficiencia energética de los edificios*

Este sector es estratégico, y los aumentos de eficiencia energética pueden ser considerables; no obstante, debe velarse por que ni los propietarios arrendadores ni los propietarios ocupantes tengan que soportar cargas desproporcionadas en relación con sus posibilidades, y por no imponer cargas administrativas demasiado onerosas y complejas. A este respecto, debe velarse por que los Estados miembros no elaboren textos cuya aplicación resultaría muy difícil de controlar debido a su complejidad y que no serían aplicados por determinadas empresas cuando otras se esforzarían por hacerlo, lo que crearía distorsiones de la competencia. En el sector de la cons-

trucción, el rendimiento energético es global, mientras que las distintas profesiones intervienen por separado. Por lo tanto, es necesario un control estructurado de las obras. En la práctica, será el arquitecto, con la ayuda de un estudio, el responsable de la aplicación de las normas energéticas; de ahí la necesidad de textos claros y sencillos para una realidad compleja de ejecución.

Toda extensión del ámbito de aplicación de la directiva sólo deberá preverse, si procede, tras realizar un balance de la aplicación de la directiva de 2001 y, en particular, una eventual reducción del límite actualmente fijado en 1000 m². Cabe señalar que la revisión de los reglamentos térmicos cada cinco años representa en la práctica un plazo de aplicación muy corto para un sector donde las empresas son con frecuencia de pequeñas dimensiones. Un plazo de siete años sería sin duda más realista, con el fin de darles realmente el tiempo necesario para aplicar esta reglamentación sin verse obligadas a aplicar nuevas normas, cuando las normas anteriores apenas son efectivas.

Sería útil hacer un balance de las medidas adoptadas en los Estados miembros y proceder a un intercambio de buenas prácticas.

5.9 *Cuestión 9: Incentivos para que los propietarios de viviendas mejoren su eficiencia energética*

Habría sin duda que privilegiar la fiscalidad incentivadora, por ejemplo, reduciendo la contribución urbana para los propietarios en función de sus inversiones en materia de eficiencia energética. En cualquier caso, el nivel de intervención debe ser el nacional.

En todo caso, sería muy útil desarrollar un mercado de servicios energéticos similar al que ya existe en algunos países de la Unión, concretamente en los países nórdicos y en Francia.

5.10 *Cuestión 10: Mejora del rendimiento de los productos que consumen energía en los hogares*

Sería conveniente aprovechar la experiencia acumulada en el marco de la política integrada de productos:

- enlazar este desafío con la aplicación de la directiva sobre el diseño ecológico de los productos que consumen energía,
- hacer un balance de la aplicación de los compromisos voluntarios en curso en el sector.

La etiqueta energética es obligatoria para determinados electrodomésticos (frigoríficos, congeladores, lavadoras, lavavajillas, bombillas). Podría hacerse extensiva a más electrodomésticos (como, por ejemplo, los hornos eléctricos y de microondas domésticos). También podría utilizarse en otros ámbitos para equipos que consumen gran cantidad de energía, como la calefacción y el aire acondicionado (por ejemplo, calderas de gas, bombas de circulación y unidades de aire acondicionado domésticas).

5.11 Cuestión 11: Mejora de la eficiencia energética de los vehículos

Es conveniente esperar los resultados del compromiso voluntario de la ACEA con la Comisión.

En todo caso, la industria del automóvil introduce de manera continua y progresiva innovaciones en materia de eficiencia energética de los vehículos, progresos en la motorización y reducción del consumo.

Queda pendiente la cuestión del parque automovilístico más antiguo, que reviste en ocasiones un aspecto social. No obstante, tanto por motivos de eficiencia energética como de seguridad, sería útil incentivar la renovación del parque automovilístico. Podría ser conveniente prever medidas específicas en materia de crédito para no penalizar a las personas con ingresos modestos.

Por último, la fiscalidad de los medios de transporte sigue siendo muy desigual y, por lo tanto, penalizando a algunos modos de transporte, como señaló el CESE en su dictamen sobre el transporte sostenible.

5.12 Cuestión 12: Campañas de información al público

Para que resulten eficaces, son preferibles las campañas nacionales o regionales a las campañas europeas en lo que se refiere a los hogares. Serían útiles campañas de sensibilización específicas dirigidas a los niños, para que estos últimos adopten desde una edad muy temprana buenos hábitos en materia de ahorro energético (como, por ejemplo, simplemente apagar la luz al salir de una habitación). También resultaría muy útil una información adecuada a los consumidores para que éstos puedan optar por adquirir el material más adaptado para el consumo energético.

Como ya se han realizado campañas nacionales, podría procederse a un intercambio de experiencias.

5.13 Cuestión 13: Eficiencia del transporte y de la distribución de electricidad, fomento de la cogeneración

La producción de electricidad sufre pérdidas en el momento de la transformación (alrededor de un 30 %) y del transporte (un 10 %). Estas pérdidas generadas por el transporte pueden reducirse acortando este último.

También pueden realizarse ahorros con una mejor gestión de la demanda, sobre todo en lo que se refiere a los grandes usuarios de la energía. Por lo tanto, es deseable desarrollar los acuerdos entre estos últimos y los productores para gestionar mejor la demanda.

La apertura del mercado debería permitir lograr una mayor eficiencia gracias a la emulación entre los distribuidores, aunque resulta prematuro hacer un balance.

En lo que se refiere a la cogeneración, sería conveniente definir bien el estatus de la electricidad procedente de la cogeneración, y además los parámetros de la directiva sobre cogeneración parecen difíciles de alcanzar, tanto más cuanto que son interpretados de manera diferente en los distintos Estados miembros.

5.14 Cuestiones 14 y 15: Papel de los proveedores de energía en el contexto del suministro de un servicio energético e introducción de «certificados blancos»

Cabe preguntarse si el productor-suministrador de energía tiene interés en favorecer las reducciones de consumo. Este es el motivo por el que algunos Estados miembros han introducido certificados de ahorro energético.

Hay que tener en cuenta toda la cadena de agentes para lograr reducciones del consumo energético. Sería útil un código voluntario de buena conducta.

No cabe duda de que habría que definir mejor lo que se entiende por servicio de eficiencia energética y contrato de resultados energéticos.

En lo que se refiere a los «certificados blancos», sería conveniente hacer un balance de su uso en aquellos Estados donde se hayan aplicado antes de extenderlos a escala comunitaria.

5.15 Cuestión 16: Alentar a la industria a aprovechar las nuevas tecnologías que consiguen una mayor eficiencia energética

Eficiencia de las medidas existentes (carbono, compromisos voluntarios).

Hay que privilegiar los compromisos voluntarios por encima de las medidas coercitivas. En todo caso, las medidas, si son válidas desde el punto de vista económico y rentables desde el punto de vista financiero, ya se han adoptado en muchos países europeos. La posible actuación debería, pues, centrarse en las medidas que requieren incentivos o ayudas, ya que de lo contrario se crea el efecto de una rebaja.

5.16 Cuestión 17: Equilibrio entre los modos de transporte y aumento de la cuota de mercado del transporte por ferrocarril y por vías navegables

El sector ferroviario carece a menudo de flexibilidad y de oferta alternativa y la red de vías navegables no está suficientemente desarrollada y presenta demasiados estrangulamientos. Es necesario invertir más en la interoperabilidad de los diferentes modos de transporte, integrar los costes externos y valorizar los modos que permiten una mayor eficiencia energética. La introducción de la posibilidad de competencia regulada en vez de una competencia pura y dura responde mejor a las características del sector y podría dinamizarlo.

5.17 Cuestión 18: Financiación de las infraestructuras de la red transeuropea de transporte ⁽⁶⁾

Algunas grandes redes transeuropeas son esperadas desde hace tiempo. La crisis de la hacienda pública en toda Europa ha retrasado a menudo su ejecución. El CESE recomienda que se asignen fondos de la UE prioritariamente a desarrollar aquellos modos de transporte que han demostrado ser especialmente eficaces en la utilización de la energía (como, por ejemplo, el ferrocarril).

Cabe esperar también que se fomenten las colaboraciones entre el sector público y el sector privado.

⁽⁶⁾ DO C 108 de 30.4.2004.

5.18 *Cuestión 19: Normas o medidas de reglamentación para el sector de los transportes*

Debe otorgarse prioridad a las innovaciones tecnológicas y al establecimiento de normas definidas conjuntamente entre la industria y los poderes públicos.

5.19 *Cuestión 20: ¿Es necesario obligar a los organismos públicos a adquirir vehículos «limpios»?*

Los principios de libre administración de los entes locales y de subsidiariedad son contrarios al establecimiento de una obligación. No obstante, muchos organismos públicos ya realizan este tipo de adquisiciones. Las normas en materia de licitación pueden fomentar esta práctica.

Por otra parte, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera (COM(2005) 634 final) está encaminada a desarrollar dicha práctica mediante la imposición de una cuota de vehículos «limpios» en el marco de las licitaciones de las entidades públicas.

5.20 *Cuestión 21: Imputación de los gastos de las infraestructuras de transporte y de los costes externos (contaminación, accidentes, etc.)*

El CESE se ha manifestado en varias ocasiones en favor de la imputación de los costes externos y ha solicitado a la Comisión que presente el correspondiente proyecto. Por ello, recomienda que se efectúe un balance de las medidas adoptadas hasta la fecha en algunos países para poder medir con exactitud su eficacia.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

5.21 *Cuestión 22: Planes de financiación de proyectos de eficiencia energética, gestionados por empresas de eficiencia energética*

Cuando las iniciativas hayan tenido éxito, deberá fomentarse el apoyo y la difusión de las mismas en la Unión Europea.

5.22 *Cuestión 23: Eficiencia energética en el marco de las relaciones con terceros países*

El coste de la energía hará que la cuestión de la eficiencia energética resulte más sensible que antes. En efecto, las instituciones financieras internacionales deberían incluir esta preocupación en el marco de su asistencia técnica y financiera.

5.23 *Cuestión 24: Utilización de los avances europeos en los países en vías de desarrollo*

Sería conveniente simplificar y hacer más eficaces las medidas existentes (MDL, JI) (7).

5.24 *Cuestión 25: Posibilidad de negociar en la OMC ventajas arancelarias para los productos eficientes en el consumo de energía*

Parece poco probable que la Unión Europea pueda hacer que se acepten estas medidas en la OMC, ya que podría considerarse que su destino es perjudicar las producciones de los países en vías de desarrollo.

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

(7) (= CDM, Clean Development Mechanism, JI = Joint Implementation)

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 europeo de escasa cuantía»

(COM (2005) 87 final — 2005/0020 (COD))

(2006/C 88/14)

El 4 de abril de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de enero de 2006 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Síntesis, conclusiones y recomendaciones

1.1 Con la propuesta de Reglamento por el que se establece un proceso monitorio europeo para los litigios de escasa cuantía ⁽¹⁾, la Comisión da seguimiento a una serie de iniciativas tomadas para la gradual realización y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, eliminando obstáculos y facilitando la tramitación procesal civil a nivel europeo, tal como se contempla en su Plan de Acción aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998 ⁽²⁾.

1.2 El CESE, de acuerdo con sus posiciones anteriores en relación con todas las iniciativas de la Comisión y del Consejo destinadas a fortalecer la existencia de un verdadero espacio judicial europeo, celebra y respalda la propuesta examinada destacando la adecuación del fundamento jurídico propuesto para definir el ámbito de su aplicación, que abarca no sólo los conflictos transfronterizos, sino también, con carácter opcional, los conflictos nacionales, al objeto de garantizar una deseable igualdad de derechos de las partes a procesos justos, rápidos y accesibles para la resolución de conflictos en todos los Estados miembros.

1.3 El CESE felicita a la Comisión por la calidad técnica y jurídica de la propuesta, bien explicada en sus observaciones sobre cada artículo ⁽³⁾, por el equilibrio logrado de los diferentes intereses en juego y por haberse sustentado en un estudio de impacto bien estructurado, adecuadamente desarrollado y claramente presentado ⁽⁴⁾.

1.4 Las observaciones generales y específicas que el CESE formula tienen por objeto únicamente valorizar la propuesta presentada y perfeccionar algunos de sus dispositivos, de manera que el procedimiento aprobado sea un instrumento eficaz para lograr los objetivos buscados con las mejores garantías de respeto de los derechos de las partes implicadas.

1.5 El CESE insta, pues, a la Comisión a que adopte las recomendaciones que figuran en sus observaciones y pide a los Estados miembros que aprueben la propuesta de la Comisión sin modificar su ámbito ni su naturaleza.

2. Introducción. Objeto de la propuesta

2.1 La propuesta que se examina responde a uno de los objetivos centrales del Libro Verde de 20 de diciembre de 2002 ⁽⁵⁾; el otro objetivo paralelo de establecer un proceso monitorio europeo fue objeto de una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión ⁽⁶⁾ hace un año y posteriormente de un dictamen del Comité ⁽⁷⁾.

2.2 En lo que se refiere al establecimiento de un proceso monitorio europeo para los litigios de escasa cuantía, después de haber tenido en cuenta las observaciones y recomendaciones sobre el Libro Verde formuladas por el Parlamento Europeo y por el Comité Económico y Social Europeo, la Comisión presenta un proyecto de Reglamento para instituir un proceso único de carácter facultativo en el conjunto de la Unión Europea para los litigios de escasa cuantía, tanto para litigios transfronterizos como para litigios internos en los distintos Estados miembros.

2.3 Esta iniciativa se justifica por las diferencias entre los regímenes del derecho procesal civil de los Estados miembros, así como por los elevados costes y los plazos excesivos de los litigios de escasa cuantía que, en particular cuando son transfronterizos, adquieren verdaderamente proporciones incongruentes en relación con el importe objeto del litigio.

2.4 La Comisión pretende ampliar la aplicación del proceso ahora propuesto a los litigios internos, por razones de igualdad entre los sujetos de derecho y de no distorsión de la competencia entre operadores económicos, en consonancia con el dictamen emitido por el CESE sobre el Libro Verde, pero garantizando al mismo tiempo la compatibilidad de dicho proceso con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

2.5 El carácter facultativo del proceso ahora propuesto se señala expresamente en el articulado, en consonancia también aquí con el punto de vista del CESE, de manera que el acreedor podrá siempre optar por otro proceso que exista en los Estados miembros.

⁽¹⁾ COM (2005) 87 final de 15.3.2005.

⁽²⁾ DO C 19, de 23.1.1999.

⁽³⁾ Figuran en el anexo al documento SEC(2005) 352 de 15 de marzo de 2005.

⁽⁴⁾ Figura en el anexo al documento SEC(2005) 351 de 15 de marzo de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2002) 746 final de 20.12.2002, sobre el cual se emitió el Dictamen del CESE (ponente: Frank von FÜRSTENWERTH) (DO C 220, de 16.9.2003).

⁽⁶⁾ COM (2004) 173 final de 19.3.2005.

⁽⁷⁾ DO C 221, de 8.9.2005.

2.6 En la formulación de los mecanismos procesales correspondientes, la Comisión se ajusta a los siguientes principios fundamentales:

- a) simplicidad procesal máxima con utilización de formularios normalizados;
- b) gran rapidez mediante la fijación de plazos cortos;
- c) procedimiento escrito, en principio, sin vista; si el tribunal lo considera necesario, la vista podrá hacerse por teleconferencia, videoconferencia o correo electrónico;
- d) garantías suficientes en materia de procedimiento contradictorio y de presentación de pruebas;
- e) gran discrecionalidad del juez en la valoración y la obtención de la prueba;
- f) fuerza ejecutiva de la decisión, sin perjuicio de un eventual recurso, según el Derecho nacional, y garantía de reconocimiento y ejecución en cualquier Estado miembro sin necesidad de exequátur y sin posibilidad de impugnar su reconocimiento;
- g) no obligatoriedad de representación por un abogado.

3. Antecedentes e iniciativas paralelas

3.1 Hace mucho tiempo que la preocupación por uniformar y simplificar los procesos civiles como medio para garantizar una aplicación rápida y eficaz de la justicia se venía reflejando en distintos documentos de las instituciones comunitarias, desde el Parlamento Europeo⁽⁸⁾ a este Comité Económico y Social Europeo⁽⁹⁾.

3.2 Haciéndose eco de estas preocupaciones, generalmente transmitidas por los operadores económicos, profesionales y consumidores, la Comisión inició también hace mucho tiempo una reflexión sobre las mejores vías que debían seguirse y, en este sentido, se han realizado progresos realmente interesantes en el ámbito pionero del Derecho del consumo⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ Dictámenes acerca del Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia (ponente: Sr. ATAÍDE FERREIRA — DO C 295 de 22.10.1994) y sobre el 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).

⁽¹⁰⁾ Véanse a este respecto los siguientes documentos:

- Memorándum de la Comisión sobre «El acceso de los consumidores a la justicia» y «Comunicación complementaria», respectivamente de 12.12.1984 (COM (84) 692) y de 7.5.1987 (COM (87) 210).
- Comunicación de la Comisión «Nuevo impulso a la política de protección de los consumidores» (COM (85) 314 final, de 23.7.1985, DO C 160 de 1.7.1985).
- Plan de acción de la Comisión de 14.2.1996 (COM (96) 13 final).
- Comunicación de la Comisión «Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» (COM (1997) 609 final de 22.12.1997, DO C 33 de 31.1.1998).
- Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el mercado único (COM (1993) 576).
- 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).

3.3 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 al definirse ya, de manera adecuada, las cuestiones esenciales que debería dilucidar una futura normativa sobre este asunto⁽¹¹⁾.

3.4 Esta iniciativa se inscribe, sin embargo, en un conjunto de medidas especialmente importantes que se han ido adoptando durante estos últimos años en materia de cooperación judicial en el ámbito del Derecho civil⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Son diez: el límite máximo de los litigios, el tipo de litigios, la naturaleza facultativa u obligatoria del proceso, la utilización de formularios, la representación de las partes y la asistencia a las mismas, la solución alternativa de los litigios, la obtención de pruebas, el contenido de la decisión y los plazos, los costes y las posibilidades de recurso.

⁽¹²⁾ 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, 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. Dictamen del Sr. MALOSSE, DO C 117, de 26.4.2000.
- 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, DO L 143 de 30.4.2004. Dictamen del Sr. RAVOËT, DO C 85 de 8.4.2003.
- 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. Dictamen del Sr. HERNÁNDEZ 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. Dictamen del Sr. RAVOËT, 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; ídem. Dictamen del Sr. 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; ídem. Dictamen del Sr. HERNÁNDEZ 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. Dictamen del Sr. 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). Dictamen del Sr. RAVOËT, DO C 302 de 7.12.2004.

3.5 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⁽¹³⁾, así como la propuesta de la Comisión relativa al procedimiento de prescripción antes citado, textos que, además, no pueden dejar de estar presentes 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.

4. Instrumento legal y fundamento jurídico

4.1 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.

4.2 El CESE respalda plenamente la propuesta de la Comisión en sus dictámenes sobre el Libro Verde y sobre el proceso monitorio, el CESE ya se pronunció abierta y frontalmente a favor de la adopción de un Reglamento.

4.3 En cuanto al fundamento jurídico, también considera el CESE que es plenamente correcto y corresponde a una interpretación no meramente formalista de los preceptos legales citados, ya que es la única conforme al objetivo de la creación de un espacio judicial único en la UE. La Comisión merece nuestro reconocimiento por la manera coherente, técnicamente perfecta y jurídicamente correcta en que justifica la necesidad de acción a escala comunitaria, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.4 El CESE reafirma también, en este caso concreto, que una iniciativa de este tipo y en este ámbito, con el enorme esfuerzo que supone, se justifica solamente si es aplicable también a los litigios internos de cada Estado miembro, aunque con carácter facultativo, en la medida en que su eventual restricción a los litigios transfronterizos podría poner en entredicho su pertinencia, o incluso su necesidad⁽¹⁴⁾.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE acoge favorablemente la presentación de la propuesta de Reglamento, que incluye la mayoría de las observaciones efectuadas por este Comité en su Dictamen acerca del «Libro Verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía» (COM(2002) 746 final).

5.2 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».

5.3 No obstante, el CESE considera que la propuesta de Reglamento, aunque debe ser objeto de ligeras mejoras, contempla de manera equilibrada estas necesidades: rapidez en la resolución de los litigios, accesibilidad en lo que se refiere a los costes y garantía de los derechos de las partes.

5.4 No obstante, para que pueda desempeñar plenamente su papel en la resolución justa, rápida y menos onerosa de pequeños litigios, es esencial –y el CESE desea hacer especial hincapié en esta circunstancia– que el nuevo régimen se dé a conocer a los ciudadanos, y no sólo a los profesionales del derecho, a través de una información sistematizada que destaque las ventajas de su utilización y también sus limitaciones en relación con los regímenes ordinarios tradicionales (costes, presentación de la prueba, régimen de los recursos, asistencia de abogados, representación por terceros, plazos, etc.).

5.5 Además, uno de los aspectos decisivos para que su aplicación dé buenos resultados en los conflictos transfronterizos será la resolución eficaz de la cuestión de la diversidad lingüística y de la exacta comprensión de los términos del procedimiento por parte de todos los interesados –tribunales, profesionales, partes procesales–, por lo que deberá realizarse un esfuerzo fundamental a este nivel en lo que se refiere a la comprensibilidad de los formularios utilizados.

5.6 El CESE, en consonancia con las posiciones que ha adoptado en reiteradas ocasiones sobre este asunto, reafirma su compromiso en favor del desarrollo y la profundización paralela de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (*Alternative Dispute Resolution*, ADR), que deberían armonizarse a escala comunitaria con normas y principios clara y rigurosamente definidos, y considera que podría figurar una referencia a estos procesos en la exposición de motivos de la propuesta.

6. Observaciones específicas

6.1 Artículo 2 — Ámbito de aplicación

6.1.1 En opinión del CESE, el límite máximo previsto de 2 000 euros es manifiestamente insuficiente para abarcar un número significativo de situaciones, habida cuenta de los precios actuales de los bienes y servicios. Además, dado que se prevé un procedimiento de recurso (artículos 13, 15 y 16), el CESE considera que el límite máximo previsto debería ser, al menos, de 5 000 euros. Desde un punto de vista puramente económico y considerando las estimaciones de costes que figuran en la «extended impact assessment» (evaluación de impacto amplia), la subida del límite máximo implicaría una disminución más que proporcional de los costes.

6.1.2 La formulación según la cual este Reglamento no se extenderá «en particular» a los asuntos fiscales, aduaneros y administrativos resulta poco clara. Como se trata de una delimitación negativa del ámbito de aplicación, en buena técnica jurídica debería hacerse de manera taxativa y no ejemplificadora. Por consiguiente, se debería suprimir esta fórmula del final del primer apartado e incorporarla en el segundo apartado.

⁽¹³⁾ COM(2002) 159 final, DO C 203 de 27.8.2002. Dictamen del Sr. RAVOET, DO C 85, de 8.4.2003.

⁽¹⁴⁾ Toda vez que, como muestra claramente el estudio realizado para la evaluación del impacto, el número de casos de litigios de escasa cuantía de carácter exclusivamente transfronterizo será siempre relativamente reducido, incluidas las previsiones para el futuro.

6.1.3 Tampoco se comprende por qué se incluye el arbitraje en la letra e) del apartado 2 de este artículo. En efecto, el arbitraje no tiene nada que ver con las materias citadas en las otras letras del apartado, ya que se trata más bien de una forma de solución alternativa de los conflictos excluida por su propia naturaleza del ámbito de aplicación del Reglamento sin que sea necesario mencionarlo expresamente. El CESE sugiere que se suprima esta letra.

6.1.4 El Comité observa con pesar la posición de Dinamarca, que se excluye totalmente de la aplicación del Reglamento, por razones bien conocidas de carácter general sobre este tipo de asuntos⁽¹⁵⁾. No obstante, espera que en el futuro se puedan superar las trabas que obstaculizan la plena realización de un espacio único europeo⁽¹⁶⁾ y celebra que el Reino Unido e Irlanda prevean la posibilidad de unirse a esta iniciativa, como ha sucedido con otras iniciativas similares.

6.2 Artículo 3 — Incoación del proceso

6.2.1 El CESE considera que la cuestión de la prescripción y su interrupción debe estar regulada por las legislaciones de los Estados miembros; en caso contrario, la regla que figura en el apartado 4 deberá tener en cuenta las distintas formas posibles de presentación de demandas y prever la interrupción de la prescripción en la fecha de envío, debidamente certificada, del formulario de demanda, situación especialmente relevante en el caso de litigios transfronterizos en los que los retrasos en el transporte del correo pueden ser considerables⁽¹⁷⁾.

6.2.2 El CESE celebra que la Comisión haya previsto en el apartado 6 de este artículo la posibilidad de que el demandante rectifique o complete el formulario. En efecto, el CESE formuló una sugerencia similar con ocasión del análisis de la propuesta de Reglamento relativo al proceso monitorio europeo, por lo que acoge con gran satisfacción la inclusión de esta posibilidad en el Reglamento. No obstante, considera que la regla correspondiente debe prever un plazo razonablemente corto para realizar la rectificación.

6.2.3 El CESE manifiesta, no obstante, su inquietud en relación con la última parte del apartado 7 del artículo 3, dado que no se precisa quién va a ofrecer esa «asistencia práctica», ni si las personas de que se trate tendrán la formación adecuada para ello. Sin limitar esta función a los abogados y procuradores, el CESE subraya que los «aspectos prácticos» mencionados pueden incluir cuestiones que exigen una formación jurídica adecuada y disponibilidad para ejercer esta función sin remuneración, condiciones que difícilmente podrán cumplir los tribunales de muchos Estados miembros y que podrán, por otra parte, ser fácilmente consideradas como «procuración no consentida» según los códigos deontológicos vigentes de los profesionales de la justicia.

⁽¹⁵⁾ Según los términos del artículo 1 del Protocolo relativo a la posición de Dinamarca, que se remite al Tratado de Ámsterdam, Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de las medidas propuestas en aplicación del título IV del Tratado en lo que se refiere a cuestiones jurídicas e internas.

⁽¹⁶⁾ A semejanza de lo sucedido con el reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia civil y mercantil (Decisión del Consejo de 20.9.2005, DO L 299 de 16.11.2005).

⁽¹⁷⁾ A semejanza de las disposiciones contenidas en la Propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento relativo a la notificación y traslado de documentos judiciales.

6.3 Artículo 4 — Desarrollo del proceso

6.3.1 Aunque entiende las razones en que se basa la opción elegida, en principio, por el carácter estricto del procedimiento, el CESE señala las ventajas de la existencia de vistas orales, incluso para facilitar los intentos de conciliación y como forma de afirmar los principios fundamentales que figuran en el artículo 6 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6.3.2 En los apartados 5 y 6, la propuesta admite la presentación de una demanda reconvenional, aunque la causa de la demanda no sea la misma.

6.3.2.1 El CESE emite serias reservas por el hecho de que, en un proceso de esta naturaleza, supuestamente rápido y muy informal, sea posible presentar demanda reconvenional sin que ello transforme automáticamente el proceso en un proceso ordinario.

6.3.2.2 El CESE considera que si la demanda reconvenional no tiene su origen en la relación jurídica subyacente a la acción, no debería ser admisible en ningún caso.

6.3.2.3 En cualquier caso, el CESE considera que, si es admisible, una demanda reconvenional nunca puede sobrepasar el límite máximo fijado para el proceso, so pena de contrariar los objetivos del mismo.

6.3.3 Por último, el segundo párrafo del apartado 7 estipula que, en caso de que un documento no esté redactado en una de las lenguas indicadas en el Reglamento nº 1348, el órgano jurisdiccional informará de ello a la parte contraria, «aconsejándole» acompañar el documento de la correspondiente traducción. Si no lo hace, ¿cuáles serán las consecuencias para la demanda y el proceso? Es importante aclarar este punto dado que se trata de un Reglamento y no cabe esperar que los Estados miembros colmen sus lagunas, excepto en lo que se derive de la aplicación del principio genérico del artículo 17.

6.4 Artículo 5 — Conclusión del proceso

6.4.1 En el apartado c) se lee «citar a las partes»; ahora bien, hay una distinción clara entre los conceptos de citación y de notificación, y en este caso, desde un punto de vista estricto, no se trata de una citación, sino de una notificación. Por ello, el CESE sugiere a la Comisión que modifique el apartado citado sustituyendo el verbo «citar» por «notificar».

6.4.2 Debería establecerse un plazo máximo para la fijación de la vista.

6.5 Artículo 6 — Vista

6.5.1 El CESE se congratula por la adopción de normas que prevén el recurso a las nuevas tecnologías para la realización, cuando sea necesaria, de la vista.

6.5.2 No obstante, el CESE señala a la Comisión que, al no estar definido el ámbito de aplicación preciso de estas nuevas tecnologías, su utilización en algunas circunstancias puede menoscabar las garantías de defensa y los principios procesales esenciales, como la seguridad y la certeza jurídicas, el principio del procedimiento contradictorio y la inmediación de la prueba. Cabe pensar, por ejemplo, en la utilización del correo electrónico para interrogar a testigos o para recibir la declaración de un experto.

6.5.3 El Comité señala la necesidad de garantizar la autenticidad de las declaraciones, por ejemplo, a través de firmas electrónicas. Deberán tomarse las disposiciones necesarias para que los tribunales locales dispongan de las infraestructuras técnicas que permiten enviar a otro tribunal, aunque sea en el extranjero, una declaración jurídicamente válida (envío por correo electrónico seguro, obtención de pruebas a través de audioconferencias, videoconferencias o correo electrónico).

6.5.4 Así pues, el CESE insta a la Comisión a que modifique la redacción del apartado 1 del artículo 6 precisando concretamente su ámbito de aplicación y, en particular, los actos o las situaciones que admiten la utilización de medios audiovisuales y del correo electrónico.

6.5.5 Por otra parte, si ambas partes aceptan que los medios técnicos disponibles son fiables, no se comprende que su utilización pueda ser rechazada por cualquiera de las partes. Por ello, el CESE sugiere una nueva redacción de este precepto que limite la facultad de rechazo dada a las partes cuando los medios técnicos no ofrezcan las necesarias garantías de fiabilidad y de igualdad de trato de las partes.

6.6 Artículo 7 — Obtención de pruebas

6.6.1 El CESE expresa su inquietud ante la posibilidad de obtener pruebas por teléfono. Para garantizar que la declaración por teléfono sea fidedigna habría que proceder a su grabación y posteriormente a su transcripción. Por lo tanto, el CESE exhorta a la Comisión a que suprima el teléfono como medio válido de obtención de la prueba si el procedimiento descrito anteriormente resultara imposible.

6.6.2 El CESE aconseja la supresión de la expresión «en circunstancias excepcionales» del apartado 2 por su carácter subjetivo. En cualquier caso, es al juez a quien compete la decisión de recurrir a «peritos citados como testigos».

6.7 Artículo 8 — Representación de las partes

6.7.1 Según la propuesta que se examina, las partes pueden estar representadas por profesionales que no sean abogados. El CESE considera que sería necesario prever expresamente la posibilidad de que, en los litigios sobre temas de consumo, las asociaciones de consumidores puedan representar a éstos y las asociaciones profesionales puedan representar a sus miembros. Se trata de una representación corriente, por ejemplo, en los sistemas alternativos de solución de litigios, pero que no está prevista de forma general en la legislación procesal de los Estados miembros.

6.8 Artículo 9 — Cometido del órgano jurisdiccional

6.8.1 El CESE lamenta el hecho de que, contrariamente a lo que podría parecer tras una primera lectura, como ha confirmado la Comisión, la propuesta no prevea que la solución de litigios no se base exclusivamente en criterios de estricta legalidad, sino también, eventualmente, en criterios de equidad («ex aequo» y «bono») -particularmente importante cuando estén en juego cuestiones de carácter no pecuniario-, y sugiere que se prevea esta posibilidad a condición de explicar previa y completamente a las partes esta circunstancia, con todas sus implicaciones.

6.8.2 Las consideraciones formuladas en el punto 6.2.3 valen también para las disposiciones previstas en el apartado 3 de este artículo.

6.8.3 Por lo que se refiere al apartado 4, el Comité considera que el órgano jurisdiccional debería tratar siempre de conseguir una «transacción» entre las partes; procedería, pues, suprimir la expresión «cuando proceda» al principio de la frase.

6.9 Artículo 10 — Resolución

6.9.1 En la última parte del apartado 2, al margen de la presencia de las partes es necesario prever el caso en que éstas estén debidamente representadas, con arreglo al apartado 2 del artículo 6.

6.10 Artículo 11 — Notificación de documentos

6.10.1 El apartado 2 de este artículo prevé que cuando «se conozca la dirección del destinatario», la notificación a las partes podrá hacerse por medios más simples, como carta, fax o correo electrónico.

6.10.2 El CESE señala a la Comisión que la fórmula «se conozca la dirección del destinatario» es demasiado vaga y puede dar lugar a situaciones de gran incertidumbre jurídica con graves consecuencias para las partes.

6.10.3 En varios Estados miembros existe la regla del domicilio convencional, en virtud de la cual, si la citación o notificación se envía al domicilio convencional fijado por las partes en el contrato, se supone que se recibe, lo que exime de aportar la prueba de la recepción. No obstante, se considera que el domicilio convencional no es suficiente para cumplir la exigencia del conocimiento con seguridad.

6.10.4 Por esta razón, el CESE propone, en consonancia con las observaciones que formuló con insistencia en el dictamen antes citado sobre el Libro Verde y en el dictamen relativo al proceso monitorio, que no sea posible utilizar medios de citación y notificación –como un envío por correo postal ordinario– en los que las partes no aporten o no permitan aportar la prueba de la recepción.

6.11 Artículo 12 — Plazos

6.11.1 En opinión del CESE, no es admisible, en un proceso de este tipo, que el órgano jurisdiccional pueda prorrogar indefinidamente los plazos. El CESE sugiere a la Comisión que se fije un plazo límite para prorrogar el plazo y que pueda hacerse esto sólo una vez.

6.11.2 A juicio del CESE, las disposiciones contenidas en el apartado 2 de este artículo tampoco son admisibles. Realmente, conociendo el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y sabiendo que, si existen plazos, su incumplimiento acarrea raramente sanciones, la inclusión de tal disposición normativa es casi una garantía de fracaso del proceso. Por lo tanto, el CESE insta a la Comisión a que suprima el apartado 2 de este artículo.

6.12 Artículo 13 — Fuerza ejecutiva de la resolución

6.12.1 El CESE pregunta a la Comisión si es realmente necesario prever recursos en un proceso de esta naturaleza. En efecto, o bien el límite máximo para el proceso se fija en un nivel considerablemente superior al propuesto por la Comisión como, por ejemplo, 5 000 euros, en cuyo caso se justificaría la existencia de un recurso por el importe en juego, o este límite máximo es inferior (hasta 3 500 euros, por ejemplo) y en tal caso no debe haber recurso ⁽¹⁸⁾.

6.12.2 Es importante también precisar que cuando se examina la posibilidad o no de interponer recursos, se está haciendo referencia únicamente a los llamados recursos ordinarios y no a los casos en que las legislaciones nacionales de todos los países prevén situaciones con decisiones que, adoleciendo de ciertos vicios, son siempre susceptibles de recurso, independientemente del importe del litigio.

6.12.3 Por ello, el CESE insta de nuevo a la Comisión a que aumente el límite máximo de los litigios que contempla el presente proceso a 5 000 euros como mínimo. No obstante, si la Comisión considera que este valor debe ser igual o inferior a 3 500 euros, no es necesario prever la posibilidad de recurso. En caso de que se establezca un límite superior a 3 500 euros ya se justificará dicha posibilidad para los litigios cuyo importe sea superior a este límite.

6.12.4 El CESE señala a la Comisión que, si se prevé la posibilidad de recurso, será necesario garantizar en el texto de la ley la posibilidad de que el órgano jurisdiccional confiera a la decisión un efecto suspensivo en caso de que la ejecución inmediata de ésta pueda implicar graves e injustificables perjuicios a la parte demandante o se determine la inutilidad del propio recurso. En estos casos se podría exigir, por ejemplo, el depósito de una fianza como condición para la atribución del efecto suspensivo al recurso.

6.12.5 Por último, si se admite la posibilidad de recurso, será necesario precisar con claridad que, como excepción a la dispensa de representación de las partes por un abogado

prevista en el artículo 8, se aplicará el régimen procesal propio de cada Estado miembro, en el que conste expresamente el carácter obligatorio de mediación de un abogado en caso de recurso.

6.13 Artículo 14 — Costas judiciales

6.13.1 Cabe destacar lo acertado de las disposiciones de este artículo relativas a las costas. No obstante, procede indicar que la utilización de conceptos vagos, subjetivos e indeterminados como «injusto o desproporcionado» no es compatible con el objetivo de «armonización», ya que introduce un elemento de distorsión en un asunto tan primordial como el de las costas judiciales.

6.13.2 Por otra parte, como ya se sugirió para el proceso monitorio, convendría hacer una referencia explícita a la aplicabilidad, en estos casos, de las disposiciones de transposición de la Directiva 2003/8/CE de 27 de enero de 2003, relativa a la asistencia judicial, en el Derecho interno de cada Estado miembro ⁽¹⁹⁾.

6.13.3 En este sentido, el CESE considera imprescindible establecer la obligación previa de informar a las partes en lo que se refiere al régimen de las costas y al reembolso (o no) de los honorarios de los abogados, en comparación con otros procedimientos judiciales eventualmente aplicables, de manera que se brinde a las partes una posibilidad real de elección.

6.14 Artículo 16 — Revisión de la resolución

6.14.1 El CESE llama la atención sobre la ausencia de un plazo límite para el ejercicio de este derecho y la vaguedad de la expresión «siempre que actúe dentro de plazo», que la hace inadmisibles. Así pues, en opinión del CESE, si el objetivo es garantizar el ejercicio efectivo de los medios de defensa del demandado (por notificación incorrecta del formulario o en caso de fuerza mayor no imputable a la parte de que se trate), sin perjuicio de la celeridad que se pretenda dar a este tipo de procesos, evitando la práctica de actos que obstaculicen la notificación o las maniobras dilatorias, se deberá precisar de manera concreta el plazo de que dispone el demandado para solicitar la revisión de la resolución.

6.15 Formularios anexos

6.15.1 El conjunto del sistema propuesto se basa en la utilización de formularios que figuran en los anexos 1 a 3 de la propuesta de Reglamento que se examina. Para que los procedimientos propuestos funcionen eficazmente, los formularios deben estar adaptados correctamente a las funciones a las cuales se destinan.

6.15.2 Ahora bien, el CESE tiene dudas justificadas en cuanto a la eficacia y viabilidad de la utilización de estos formularios en los litigios transfronterizos.

⁽¹⁸⁾ Así sucede en varios Estados miembros. Por ejemplo, en Portugal, la norma general es que no sea posible interponer recursos en procesos por importes inferiores a 3 750 euros.

⁽¹⁹⁾ DO L 26/41 de 31.1.2003.

6.15.3 Véase el siguiente ejemplo: una empresa italiana presenta una demanda a un tribunal italiano contra un consumidor polaco. ¿En qué lengua va a recibir este último la notificación y la copia de la demanda? ¿En italiano o en polaco? En el primer caso, ¿cómo se puede garantizar que el consumidor ha comprendido el contenido de la notificación para poder decidir con conocimiento de causa si presenta o no una declaración de defensa? Y en el segundo caso, ¿quién es responsable de la traducción de la notificación? ¿Quién sufraga los respectivos costes?

6.15.4 Además, dichos formularios presuponen que el demandante debe no sólo rellenar las casillas predefinidas, sino también redactar un texto. ¿Quién tiene la responsabilidad de la traducción de este texto? ¿Y quién certifica su conformidad?

6.15.5 El Reglamento (CE) nº 1348/2000 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 ofrece respuestas a las preocupaciones anteriormente mencionadas habida cuenta de la naturaleza poco formal y rápida del proceso sometido a examen.

6.15.6 En efecto, aunque el hipotético consumidor polaco antes citado reciba la notificación en su lengua materna, ¿en qué lengua va a responder? ¿Quién hará la traducción del polaco al italiano? ¿En qué lengua formulará la demanda recon-

vencional? ¿Cómo se traducirá esta última? En todos estos casos hipotéticos existen obstáculos que ponen en entredicho la rapidez y el coste del proceso.

6.15.7 Por ello, el CESE exhorta a la Comisión a que reflexione sobre la manera más eficaz de garantizar que los objetivos de rapidez y economía y las garantías de la defensa de las partes no se vean comprometidos por la utilización de los formularios cuando se trata de litigios transfronterizos.

6.15.8 El CESE considera también que los formularios son demasiado complejos para poder ser cumplimentados por personas que no tienen formación jurídica.

6.15.9 En efecto, conceptos como «tipo de interés legal», «% superior al tipo de base del BCE», «anulación de una venta», «cumplimiento de obligaciones», «sentencia en rebeldía» o «demanda reconventional» no son fáciles de comprender para legos en la materia y, dado que la Comisión propone que la mediación de un abogado no sea obligatoria en este proceso, es necesario velar para que los verdaderos usuarios comprendan y sepan cumplimentar los formularios citados.

6.15.10 Por último, dado que la posibilidad de representación de las partes por abogados o por terceros no está excluida, debería constar expresamente en los formularios.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»

(2006/C 88/15)

El 10 de febrero de 2005, 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 «*El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*».

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 27 de enero de 2006 (ponente: Sra. FLORIO, coponente: Sr. BURANI).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 15 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor, 7 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El Comité está muy preocupado por la actual situación de la gobernanza económica europea, por lo que considera oportuno reanudar una reflexión sobre todos los instrumentos de política económica de que se ha ido dotando la Unión Europea durante estos años y proceder a una nueva evaluación del proceso de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

1.2 El presente documento tiene por objetivos:

- presentar las diferentes opiniones que han animado el debate político y económico durante los seis años de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- evaluar el proceso de reforma de que ha sido objeto el Pacto en los últimos meses;
- determinar las directrices que permitirán reforzar la gobernanza económica europea.

1.3 Desde el momento de su creación, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha desempeñado un papel fundamental, al garantizar el mantenimiento del crecimiento económico europeo dentro de un marco común de estabilidad monetaria.

1.4 Desgraciadamente, lo que faltó en esta evolución es una coordinación de la gobernanza económica europea, precisamente en un momento en que se estaban produciendo, y aún se siguen produciendo, fuertes tensiones internacionales, tanto desde el punto de vista económico como político.

1.5 Durante los seis años de vida del Pacto, algunos Estados ejercieron presiones para pedir que se entablara un proceso de reforma de éste.

1.6 Sin embargo, este proceso de reforma se considera incompleto, porque no ha logrado garantizar el refuerzo del proceso de coordinación de la política económica europea, un proceso que permitiría aprovechar al máximo las oportunidades ofrecidas por la Unión Económica y Monetaria en el ámbito del crecimiento económico y de la creación de empleo.

1.7 Las intervenciones propuestas por los miembros del Comité Económico y Social Europeo se centran precisamente

en la necesidad de reforzar la gobernanza económica europea, a fin de coordinar las políticas económicas y fiscales, en el respeto del saneamiento de los presupuestos de los Estados miembros, y con el objeto de aumentar las inversiones necesarias para conseguir los objetivos establecidos por la Estrategia de Lisboa.

2. Del Tratado de Maastricht al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

2.1 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es el instrumento que se adoptó en 1997 para seguir manteniendo dentro de la Unión Económica y Monetaria la *disciplina presupuestaria* instituida por el Tratado de Maastricht⁽¹⁾. Con arreglo a este principio, *el equilibrio de las finanzas públicas* permitiría reforzar, según sus autores, las condiciones que favorecen la *estabilidad* de los precios y un *crecimiento* fuerte y sostenible capaz de crear empleo.

2.2 Este enfoque prevé que «*la adhesión al objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit permitirá a los Estados miembros hacer frente a fluctuaciones cíclicas normales, manteniendo al mismo tiempo el déficit público dentro del valor de referencia del 3 % del PIB.*»⁽²⁾

2.3 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basa en los siguientes elementos esenciales:

- *un compromiso político de las partes del Pacto* (Comisión, Estados miembros y Consejo Europeo), por el que manifiestan su disposición a reforzar, a su debido tiempo, el proceso de supervisión presupuestaria y coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros;
- *una acción preventiva de supervisión*, que evita que el déficit público rebase el umbral de referencia fijado en el 3 % del PIB. A este respecto, el *Reglamento del Consejo 1466/97* refuerza el proceso de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, al establecer para cada Estado miembro de la UE un *programa de estabilidad y crecimiento* que deberá someter al Consejo Europeo para su aprobación;

⁽¹⁾ El Pacto se adoptó formalmente en 1997 (con el objetivo de reforzar la disciplina presupuestaria en la Unión Económica y Monetaria, prevista en los artículos 99 y 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), pero no entró en vigor hasta el lanzamiento del euro, el 1 de enero de 1999.

⁽²⁾ Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Amsterdam, 17 de junio de 1997.

- una acción disuasoria mediante la cual los países que podrían correr el riesgo de registrar un déficit excesivo serán objeto de un procedimiento de aviso preventivo («early warning») que les anime a adoptar medidas oportunas de corrección;
- en cuanto a los países que ya presentan efectivamente un déficit excesivo, se les aplicará el «procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo»⁽³⁾, al término del cual si el país en cuestión no ha conseguido reducir suficientemente su déficit se le aplicará una sanción que podrá alcanzar el 0,5 % del PIB.

3. Evaluación de los seis primeros años de funcionamiento del Pacto

3.1 Antes de examinar los seis primeros años de funcionamiento del euro, hay que reconocer que la realización de la Unión Económica y Monetaria europea ha representado uno de los fenómenos más importantes y sorprendentes de la historia europea. El simple hecho de que actualmente casi 300 millones de ciudadanos pertenecientes a doce países europeos compartan la misma moneda desde enero de 2002 da una idea de la importancia de este acontecimiento histórico para Europa.

3.2 Los factores que engendraron los éxitos y las críticas durante los primeros seis años de esta experiencia pueden resumirse en dos términos que aparecen de manera recurrente en el Pacto: un éxito indudable para la *estabilidad* monetaria y un fracaso igualmente claro para el *crecimiento* económico en Europa. En estos seis años, la inflación dentro de la zona euro se contuvo de manera significativa, girando en torno al 2 %. En cuanto al mantenimiento de la estabilidad monetaria, se consiguió esencialmente gracias a la constancia del Banco Central Europeo en el control de los tipos de interés.

3.3 El segundo factor positivo de la creación de la Unión Económica y Monetaria es la integración europea de los mercados (sobre todo los financieros), obtenida gracias a la eliminación de los costes de transacción y los riesgos de cambio. Una integración que, unida a la estabilidad monetaria, ha contribuido a la reducción progresiva de los tipos de interés en la zona euro.

3.4 Tras un primer período de expectativa (1999-2001), la acción combinada de la estabilidad de los precios y la reducción de los tipos de interés condujo a los mercados financieros a aumentar progresivamente su confianza en los valores europeos, como se desprende del cuadro 3 del anexo, en el que figura el valor de la moneda europea.

3.5 Junto a estos elementos claramente positivos de la creación del euro hay otros, relacionados con el crecimiento económico, que suscitan una gran perplejidad. Cabe recordar que en la segunda mitad de los años noventa el PIB de los países que iban a participar en la moneda única europea registró un aumento significativo. Esto explica que en vísperas de la crea-

ción de la UEM la moneda única europea suscitara grandes expectativas y que se pensara que contribuiría a reforzar el crecimiento europeo. En realidad, no se produjo el esperado proceso de consolidación del crecimiento económico de la zona euro. Contrariamente a lo que se podía prever, los países que se quedaron fuera de la zona euro fueron precisamente los que se beneficiaron de un mayor crecimiento económico y registraron unas tasas de crecimiento del PIB superiores a las observadas en la zona euro.

3.6 Otro fenómeno inesperado que se produjo en la UEM es el de los impactos asimétricos dentro de la zona euro. En realidad, se registraron unos resultados de crecimiento muy dispares entre los Estados miembros de la UEM, con unas diferencias mucho mayores de lo que cabía esperar: algunos países entraron en recesión, mientras que otros experimentaban fases de expansión económica.

3.7 Una de las esperanzas albergadas por los Estados miembros de la zona euro era que la unificación monetaria conduciría a una mayor transparencia de los precios y que, gracias a la mayor competencia en el mercado de los bienes de consumo bajarían los precios, lo que redundaría claramente en beneficio de los consumidores (al aumentar sus ingresos reales). Desgraciadamente, no siempre fue así: debido a la falta de controles, en algunos Estados miembros, sobre todo en la fase de introducción del euro, se produjeron subidas de precios injustificadas. Es lo que sucedió con los precios de algunos productos alimentarios, sobre todo en Italia, pero también en Alemania y Grecia. A raíz de estas distorsiones (en los mecanismos de transferencia de los precios) observadas en estos países, los ciudadanos dejaron de considerar el euro como un instrumento capaz de contribuir al bienestar de los consumidores.

3.8 No cabe duda de que en estos seis primeros años de funcionamiento, la UEM ha cosechado éxitos esencialmente monetarios y financieros, con una moneda cada vez más popular en los mercados financieros y en el sector bancario. Cabe recordar que en sólo seis años el euro se ha convertido en la segunda moneda más empleada en el mundo⁽⁴⁾. Esta evolución ha sido impulsada por una política monetaria rigurosa, cuyo objetivo esencial, al igual que para el Banco Central Europeo, era favorecer la estabilidad de los precios y, de esta forma, incrementar la confianza de los mercados financieros en la nueva moneda⁽⁵⁾.

4. La UEM: conflicto entre estabilidad y crecimiento

4.1 Desgraciadamente, los éxitos cosechados a nivel monetario y financiero no repercutieron en la economía real en términos de aumento de la producción y del empleo. Por estas razones, y a pesar de la importancia del euro, gran parte de los ciudadanos de la zona euro no perciben esta moneda como deberían, es decir, como la historia de un éxito.

⁽³⁾ El procedimiento en caso de déficit excesivo no se aplica en situaciones excepcionales como, por ejemplo, cuando se produce un acontecimiento extraordinario independiente de la voluntad del Estado miembro o cuando existe una situación de recesión económica, con una reducción del PIB real de al menos un 2 %. Cabe recordar que hasta la fecha el procedimiento por déficit excesivo se ha aplicado 26 veces, diez de las cuales a países de la zona euro. Se trata de los países siguientes: en 2002, Alemania y Portugal; en 2003, Francia; en 2004, Grecia, Hungría, República Checa, Chipre, Malta, Polonia, Eslovaquia, Países Bajos, Francia, Alemania y Reino Unido, y en 2005, Hungría, Grecia, Países Bajos e Italia.

⁽⁴⁾ La internacionalización de una moneda es un proceso impulsado esencialmente por las fuerzas del mercado y, por ende, por el grado de confianza en su estabilidad que le atribuyen los agentes económicos.

⁽⁵⁾ «El objetivo principal del SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales) será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2.» (artículo 105.1 del Tratado CE). Los objetivos de la Unión (artículo 2 del Tratado CE) son, entre otros, un alto nivel de empleo y un crecimiento sostenible y no inflacionista.

4.2 Esta situación particular de «estancamiento» de la Unión Económica y Monetaria ha dado lugar a diversas interpretaciones sobre sus causas. Se observan dos tipos principales de interpretaciones. Por un lado, están los que podríamos calificar de *estructuralistas*, que consideran que la diferencia de crecimiento económico se debe esencialmente a problemas de rigidez estructural y que no tiene nada que ver con las normas impuestas por la Unión Económica y Monetaria. En el otro extremo se encuentran los *macroeconomistas*, que opinan que, primero con el Tratado de Maastricht y después con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se han ido introduciendo unas normas que han conducido a desarrollar una política macroeconómica ineficaz, que ha «bloqueado» el potencial de crecimiento económico europeo.

4.3 No cabe duda de que existen unas diferencias considerables de carácter estructural entre los Estados miembros de la UEM, pero esta interpretación por sí sola no basta para explicar el insuficiente crecimiento de la economía de la zona euro desde el año 2001. Los países europeos que no pertenecen a la zona euro han conseguido salir de su estancamiento de manera más perceptible y rápida que los de la zona euro. A partir de 2001, la diferencia entre las tasas de crecimiento económico de los países de la zona euro y las de los que no pertenecían a esta zona era, en promedio, del 1,1 % a favor de estos últimos. Si también se tiene en cuenta la dinámica económica entre los países de la zona euro y los Estados Unidos, se observa que en la zona euro la fase coyuntural desfavorable, a pesar de haber sido menos intensa, ha durado más que en los Estados Unidos.

4.4 Estas diferencias no sólo se pueden explicar por factores de carácter estructural. Es preciso completar esta interpretación con explicaciones ulteriores, y ahí es donde interviene el segundo tipo de interpretación, según el cual se considera inadecuada la política macroeconómica europea, tanto desde el punto de vista monetario como fiscal.

4.5 En lo referente a la política monetaria, el Banco Central Europeo (BCE), confortado por su mandato exclusivo de asegurar la estabilidad monetaria en la zona euro, adoptó una política monetaria excesivamente rígida, al fijar la tasa de inflación objetiva en un 2 %, un porcentaje considerado demasiado estricto durante el período de estancamiento 2001-2002. Hay que reconocer, sin embargo, que la diversidad de situaciones en la zona euro no contribuyó a que el BCE reaccionara rápidamente frente a la difícil coyuntura, y adoptara una reducción decidida de los tipos de interés.

4.6 Del lado de la política fiscal, el comportamiento de los países de la zona euro tampoco les permitió salir rápidamente de la delicada situación coyuntural que se inició en 2001. Durante la fase de estancamiento, los países de la zona euro mantuvieron prácticamente constante el coeficiente de su deuda con relación al PIB (entre 2001 y 2003, esta proporción pasó del 69,6 % al 70,8 %), mientras que en ese mismo período los Estados Unidos reaccionaron con mayor rapidez (entre 2001 y 2003, pasaron del 57,9 % al 62,5 %), persiguiendo así una política keynesiana de salida del estancamiento a través de la financiación de los gastos mediante el déficit presupuestario (*deficit spending*).

4.7 La incapacidad de los países de la zona euro de adoptar unas políticas presupuestarias anticíclicas se debe, por una parte, al legado del pasado (elevada deuda pública de los

gobiernos nacionales e incapacidad de reducirla durante el período de expansión 1996-2000) y, por otra, a la obligación impuesta en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En efecto, el Pacto impone, tanto a los países con una relación deuda pública/PIB inferior al 60 % (España: 48,9 %; Irlanda: 29,9 %; Países Bajos: 55,7 % y Finlandia: 45,1 %) como a los que presentan un valor aceptable, es decir, ligeramente superior al límite previsto (Alemania: 66,0 %; Francia: 65,6 %; Austria: 65,2 % y Portugal: 61,9 %), una obligación presupuestaria que muchos consideran injustificada⁽⁶⁾. Una de las principales críticas dirigidas al Pacto se refería esencialmente a la norma del déficit público máximo del 3 %. En efecto, esta norma se consideraba totalmente arbitraria e inútil, tanto en fases de recesión como de expansión. En fases de recesión, no permitía a los gobiernos llevar a cabo una política fiscal expansiva, que les ayudara a salir de esa fase en un plazo de tiempo razonable. En fases expansivas, tampoco garantizaba que los gobiernos adoptaran un comportamiento adecuado, capaz de consolidar su propia disciplina presupuestaria. Se acusaba así al Pacto de constituir uno de los principales instrumentos de la inercia institucional europea en el ámbito macroeconómico. Concentrado exclusivamente en el logro de los objetivos intermedios (equilibrio presupuestario y estabilidad financiera), el Pacto descuidaba o incluso impedía alcanzar los objetivos finales de estabilidad macroeconómica (crecimiento económico y pleno empleo)⁽⁷⁾.

4.8 Gran parte de las propuestas de reforma obligaban a prestar mayor atención a la relación deuda pública/PIB que a la relación déficit/PIB. En este nuevo contexto, el Pacto se centraba en la *sostenibilidad de la deuda* de los países de la zona euro, y mostraba una mayor flexibilidad respecto a los países con un nivel de deuda inferior o próximo al 60 %.

4.9 En septiembre de 2003, el economista Paul De Grauwe elaboró una propuesta interesante de reforma, en la que sugería que cada gobierno de los países de la zona euro definiera su propio objetivo de relación deuda/PIB (en función de su situación económica y financiera), y adoptara ulteriormente las medidas de política económica compatibles con dicho objetivo. Esta propuesta, aunque contempla la posibilidad de que cada país pueda alejarse del objetivo fijado previamente durante breves períodos (debido a situaciones coyunturales específicas), garantiza que a medio o largo plazo la relación deuda/PIB se dirigirá hacia el objetivo fijado.

4.10 Otra propuesta de reforma del Pacto es la que preveía la introducción de una «regla de oro» para la financiación pública, con arreglo a la cual no se deben considerar como parte del déficit público los gastos de inversión que permitan alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa (introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas, gastos de I+D, gastos de formación, etc.).

4.11 La aplicación de esta «regla de oro» se presta a críticas por la imprecisión del concepto de inversión pública, que permite que cualquier gasto pueda ser considerado como un gasto de inversión. En respuesta a estas críticas, algunos proponen —entre otros, el economista francés J.P. Fitoussi— que sea el Consejo Europeo, tras consultar al Parlamento Europeo, el que determine qué inversiones públicas podrán entrar en esta «regla de oro». De esta forma, la falta de precisión en la definición del concepto de inversión pública se convertiría en una

⁽⁶⁾ Paul De Grauwe, 2003.

⁽⁷⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

oportunidad para desarrollar una política de coordinación, gracias a la creación de un sistema de incentivos que animaría a cada país a invertir en áreas específicas de interés común⁽⁸⁾. Por eso es interesante y merece ser examinada con más detenimiento la propuesta presentada recientemente por el Presidente de la Comisión, Sr. BARROSO, de crear un fondo comunitario para las inversiones que presenten un interés europeo y sean necesarias para el crecimiento y el desarrollo económico.

4.12 Se entabló entonces un amplio debate sobre las medidas que permitirían aplicar verdaderamente el Pacto. Se enfrentaban esencialmente dos posiciones: por un lado, estaban los que preferían mantener un sistema de normas seguras y, por otro, los que consideraban que el Pacto debía fomentar la adopción por los gobiernos de decisiones de carácter político, basadas en principios económicos. Este debate puso de relieve la necesidad de reformar el Pacto basándose en un sistema de normas capaces de sentar su legitimidad técnica, económica y política⁽⁹⁾.

5. La reforma del Pacto: de la propuesta de la Comisión Europea⁽¹⁰⁾ a la del Consejo Europeo⁽¹¹⁾

5.1 Las críticas dirigidas al Pacto encontraron un amplio eco cuando, a raíz de la delicada situación coyuntural registrada en 2002 y 2003, el Pacto fue objeto de una serie de presiones que pusieron de manifiesto la necesidad de proceder a su reforma. Cabe recordar, a este respecto, la negativa de Alemania y Francia a aplicar la norma del 3 %, y la polémica que esta actitud provocó entre la Comisión y el Consejo Europeo. En realidad, se produjo una verdadera ruptura institucional, al pasar del *método comunitario abierto de coordinación*, fijado por las normas del Pacto, a un *método de control intergubernamental* totalmente autorreferente. Gran parte de las propuestas de reforma obligaban a prestar mayor atención a la relación deuda pública/PIB que a la relación déficit/PIB.

⁽⁸⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

⁽⁹⁾ Para comprender la importancia del debate que se entabló en 2004 sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, conviene citar las conclusiones de un reciente artículo de Jean Pisani-Ferry: «No debería subestimarse la importancia del debate que tendrá lugar en los próximos meses. La cuestión clave que se desprende claramente es si la gobernanza económica en la eurozona debería fundamentarse en unas normas jurídicas vinculantes o en unas decisiones colectivas basadas en principios económicos. El primer modelo ya se ha experimentado, hasta que la política reclamara sus derechos. El segundo todavía no, pero lo que está claro es que no podrá ponerse en práctica con éxito sin una legitimidad técnica, económica y política. Si no se llega a un acuerdo, o si fracasa el segundo modelo, la eurozona podría adoptar una nueva versión de la "Doctrina Sinatra", lo que, desde luego, no sería la menor manera de gestionar una unión monetaria. La Doctrina Sinatra, acuñada así en honor de Frank Sinatra por su canción "My Way" (A mi manera), es el nombre que Mijail Gorbachov usaba para describir su política de permitir a sus países vecinos del Pacto de Varsovia determinar sus propios asuntos internos. Ya se sabe cómo acabó.», Pisani-Ferry J., 2005.

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 581 final.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 154 y 155 final.

5.2 El conflicto institucional en la Unión Europea reflejaba un antagonismo que ya existía entre los dos pilares de la política fiscal y económica de la Unión: asegurar un *crecimiento económico* compatible con la *disciplina presupuestaria* de los Estados miembros. Era urgente, por tanto, proceder a una reforma del Pacto capaz de reforzarlo, conciliando los dos pilares. En otoño de 2004, la Comisión elaboró a tal fin una propuesta de reforma destinada al Consejo Europeo, en la que se establecían cinco orientaciones principales:

5.2.1 En los procedimientos de supervisión de los equilibrios contables, se proponía concentrarse en la deuda y la sostenibilidad de las situaciones presupuestarias, eso sí, sin dejar de controlar la evolución del déficit.

5.2.2 Se proponía, asimismo, fijar unos objetivos presupuestarios a medio plazo para cada Estado miembro, teniendo en cuenta sus características específicas. Este método permitía, por una parte, evitar infringir la norma del 3 % de la relación déficit/PIB en una coyuntura desfavorable y, por otra, reducir la relación deuda/PIB, también en previsión de las repercusiones del envejecimiento de la población en el presupuesto de algunos países.

5.2.3 En los procedimientos de déficit excesivo, la Comisión proponía tener más en cuenta las circunstancias económicas. La definición de los términos «*circunstancias especiales*» en el Pacto, que permiten sustraerse al procedimiento de déficit excesivo, se podía modificar para tener en cuenta situaciones de recesión prolongadas. El procedimiento aplicable para corregir un déficit excesivo se podía revisar tomando en consideración tanto las condiciones cíclicas como los riesgos para la sostenibilidad. De esta forma, el proceso de ajuste respondía mejor a las circunstancias del país considerado, garantizando así que la corrección del déficit se podría realizar en un período de tiempo más amplio que el año siguiente al de la constatación del déficit excesivo.

5.2.4 Se proponía, asimismo, garantizar la eficacia de las acciones preventivas en la corrección de situaciones presupuestarias inadecuadas. En efecto, una acción preventiva realizada a tiempo permite efectuar los necesarios ajustes presupuestarios durante una fase coyuntural favorable.

5.2.5 Por último, se sugería reforzar la aplicación de las normas de supervisión. En la propuesta, la acción preventiva incumbía a la Comisión, sin que fuera necesaria una aprobación previa del Consejo. Esta medida reforzaba el poder de supervisión de la Comisión y el de los organismos institucionales nacionales de control.

5.3 Para la Comisión, la propuesta de reforma del Pacto no representaba una revolución, sino una evolución que permitiría al Pacto solucionar unas situaciones críticas que hubieran podido conducir a una situación de «*paralización*» institucional, como ya había sucedido en el pasado. Por otra parte, la Comisión consideraba que la reforma, al adaptar el Pacto a la realidad, mejoraría su credibilidad y la aceptación de sus normas entre los Estados miembros («*adhesión*» de los Estados miembros).

5.4 En la primavera de 2005, el Consejo Europeo aportó una respuesta muy diferente a la que esperaba la Comisión. En su reunión celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2005, aprobó un documento que había sido preparado por el Consejo ECOFIN: «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» en el que se introduce una serie de modificaciones significativas del Pacto. Estas modificaciones se refieren a «la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo» (Reglamento (CE) n° 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005) y al «refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas» (Reglamento (CE) n° 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005). Dichas modificaciones introdujeron unos elementos de flexibilidad que permiten a los países que se encuentran en una situación de déficit excesivo alegar circunstancias atenuantes y ampliar el plazo de que disponen para corregir el déficit. Merece la pena concentrarse en las principales modificaciones introducidas por el Consejo Europeo en el Pacto.

5.4.1 Una de las principales modificaciones se refiere a la definición del *objetivo presupuestario a medio plazo*. En la anterior versión del Pacto, se consideraba que este objetivo debía consistir en una situación presupuestaria próxima al equilibrio o de superávit; se admitía la posibilidad de una situación de déficit máximo del -0,5 % del PIB, en situaciones específicas de incertidumbre respecto a la medición de las partidas contables. En cambio, no se preveía la posibilidad de desviarse del objetivo a medio plazo.

5.4.1.1 Con la modificación introducida por el Consejo, la variación del déficit público para los Estados miembros de la UEM y los países adherentes al mecanismo europeo de tipos de cambio (MTC II) podrá oscilar entre una situación de equilibrio o superávit (para los países con una deuda elevada y un bajo potencial de crecimiento) hasta un déficit presupuestario del 1 % del PIB (para los países con una deuda reducida y un alto potencial de crecimiento). Se admiten posibles desviaciones del objetivo a medio plazo en el caso de que el Gobierno del país en cuestión haya realizado reformas de carácter estructural.

5.4.2 *La senda del ajuste para lograr el objetivo a medio plazo*. En la anterior versión, esta senda no se establecía en el Pacto, sino a través de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo.

5.4.2.1 En la nueva versión, se prevé la posibilidad de que un país se desvíe del objetivo a medio plazo, y que esta desviación pueda corregirse mediante un **ajuste anual del 0,5 %**. El esfuerzo de ajuste podrá ser «modesto» en las fases económicas desfavorables y «vigoroso» en épocas de bonanza, con el fin de aprovechar los ingresos «imprevistos» conseguidos en estas fases para reducir los niveles de déficit y deuda. Se admiten desviaciones en situaciones de reformas estructurales, pero no se prevé ninguna sanción en caso de que no se haya realizado el ajuste anual del 0,5 %.

5.4.3 *Factores que justifican el rebasamiento del valor de referencia del 3 % de la relación déficit/PIB*. En la anterior versión del Pacto, se preveían factores de rebasamiento temporal y excepcional, como los desastres naturales, una reducción del PIB del 2 % y una reducción del PIB comprendida entre el 0,75 % y el 2 %, a discreción del Consejo. No se preveía ningún otro factor.

5.4.3.1 En la propuesta de reforma del Pacto, se mencionan, pero no se cuantifican, los **factores excepcionales**: una tasa de crecimiento negativa del volumen anual del PIB; una reducción acumulada de la producción acompañada de una tasa de crecimiento del PIB inferior al crecimiento potencial. A éstos se añaden **otros factores importantes** que la Comisión deberá tener debidamente en cuenta a la hora de evaluar cualitativamente el rebasamiento del valor de referencia del 3 %:

- i) desarrollo del potencial de crecimiento;
- ii) condiciones cíclicas negativas;
- iii) aplicación de la Estrategia de Lisboa;
- iv) gastos de I+D e innovación;
- v) esfuerzos anteriores de reequilibrio presupuestario realizados en fases coyunturales favorables;
- vi) sostenibilidad de la deuda;
- vii) inversiones públicas;
- viii) calidad de las finanzas públicas;
- ix) peso de las contribuciones financieras para fomentar la solidaridad internacional;
- x) contribución financiera para lograr las metas políticas europeas relacionadas con el proceso de unificación ⁽¹²⁾;
- xi) reforma de las pensiones.

5.4.4 *Plazos de corrección del déficit*. En la versión anterior del Pacto, este plazo era el año siguiente al de la identificación del déficit, salvo en el caso de circunstancias especiales. Sin embargo, estas circunstancias no se especificaban, y el Consejo podía fijar libremente el nuevo plazo.

5.4.4.1 Con la nueva versión del Pacto se mantiene, como norma, el plazo del año siguiente al de la identificación del déficit pero, en caso de «circunstancias especiales» que coincidan con los «otros factores» arriba citados, el plazo podrá ser de dos años después de la identificación del déficit. Se amplía así una serie de plazos ligados al procedimiento de déficit excesivo.

5.5 Si se compara con la propuesta de la Comisión, la reforma presentada por el Consejo Europeo sigue un camino muy diferente, y difícilmente se puede interpretar como un compromiso entre la propuesta de la Comisión y las exigencias del Consejo. En efecto, la reforma introduce numerosos elementos que debilitan el Pacto, al crear una distorsión en el reparto de competencias entre las instituciones europeas. Se obtiene así un reparto asimétrico de las competencias entre la Comisión (como guardiana del Tratado), que se debilita sustancialmente, el Consejo, que se refuerza en exceso, y el Parlamento Europeo, que queda totalmente excluido de este proceso.

⁽¹²⁾ Este factor se incluyó a petición del Gobierno alemán, para tener en cuenta el coste de la reunificación alemana. No se excluye, sin embargo, que en el futuro puedan acogerse a esta excepción los gobiernos de los países que apelen a una mayor indulgencia respecto a su déficit presupuestario por ser contribuyentes netos al presupuesto comunitario (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

6. Primeras evaluaciones del proceso de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

6.1 La reforma elegida por el Consejo Europeo debilita considerablemente el principio de disciplina presupuestaria introducido por el Tratado de Maastricht (1991) y confirmado posteriormente por el Pacto adoptado en la cumbre de Amsterdam de 1997. Como señalan J. Bouzon y G. Durand (2005), la ambivalencia del proceso de reforma adoptado ya se podía observar en el documento del Consejo ECOFIN del 21 de marzo de 2005, en el que se afirma: «*Al reforzar y aclarar el Pacto resulta fundamental que se garantice un equilibrio adecuado entre el mayor grado de apreciación económica y de discrecionalidad normativa en la supervisión y la coordinación de las políticas presupuestarias, y la necesidad de que el marco basado en normas siga siendo simple, transparente y aplicable.*» En realidad, se plantea un verdadero conflicto entre, por una parte, la necesidad de lograr una libertad de decisión política y económica y, por otra, el mantenimiento de un marco normativo simple, transparente y reforzado. Con el actual proceso de reforma parecen prevalecer los aspectos coyunturales y políticos, en detrimento de un marco normativo simple y transparente.

6.2 La reforma debilita sustancialmente el Pacto de dos maneras: primero, porque amplía los plazos y, en segundo lugar, porque crea un sistema de excepciones y exenciones en el que teóricamente todo puede tener cabida, precisamente porque los factores introducidos pueden ser objeto de interpretaciones divergentes. La combinación de estos dos elementos tiende a debilitar la supervisión presupuestaria y hacerla menos transparente. En este contexto, el objetivo del equilibrio de las finanzas públicas se convierte –como señala el *Deutsche Bundesbank*— en una meta en continuo movimiento («*a moving target*»⁽¹³⁾). Al debilitarse el objetivo del Pacto de garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, el Banco Central Europeo podría tender a desempeñar la función exclusiva de guardián del Pacto y único garante de la estabilidad monetaria de la Unión Europea. Se crearía así, en términos macroeconómicos, una situación de «*juego de suma cero*», en la que los «*beneficios*» derivados de la flexibilización de la política fiscal se compensarían con las «*pérdidas*» provocadas por el endurecimiento de la política monetaria⁽¹⁴⁾.

6.3 Mas allá de lo que ha consistido en un claro intento de los gobiernos nacionales, más bien logrado, de recuperar un instrumento de política económica del que se les había privado a través del Pacto, al menos parcialmente, merece la pena detenerse en unas consideraciones de carácter general.

6.4 No cabe duda de que el incremento de la relación deuda/PIB requiere necesariamente un aumento continuo de la relación déficit/PIB. No menos cierto es que, en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas, el déficit se convierte en un objetivo intermedio mientras que la deuda pasa a ser un objetivo final⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ *Deutsche Bundesbank*, informe mensual, abril de 2005.

⁽¹⁴⁾ El Banco Central Europeo ha declarado en un Comunicado de prensa que «*se muestra seriamente preocupado por la modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento propuesta. (...) Resulta especialmente importante que, en particular en las actuales circunstancias, todas las partes afectadas asuman sus respectivas responsabilidades.*», BCE, 2005.

⁽¹⁵⁾ Como afirma Paul de Grauwe, con razón, en su propuesta anteriormente citada (2003).

6.4.1 Uno de los principales problemas de la UEM radica, pues, en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas de sus Estados miembros. Por lo tanto, sería útil adoptar unos instrumentos comunitarios capaces de garantizar el saneamiento de las finanzas públicas en los países con niveles elevados de deuda pública, ya que la sostenibilidad de las finanzas públicas, además de garantizar la estabilidad monetaria, permite poner en marcha un proceso de desarrollo y crecimiento.

6.4.2 La sostenibilidad de las finanzas públicas no requiere una reducción automática de los gastos sociales, sino más bien una optimización de dichos gastos, una mayor eficiencia y eficacia, de acuerdo con el principio reafirmado en varias ocasiones por la Comisión Europea: «*Se considera que, cada vez en mayor grado, la protección social desempeña un importante papel como factor productivo, asegurando la aparición de unas economías eficaces, dinámicas y modernas basadas en unos fundamentos sólidos y en la justicia social*»⁽¹⁶⁾.

6.5 Otro de los elementos que caracteriza la propuesta del Consejo ECOFIN y su proceso de reforma del Pacto mediante los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005 es la referencia a la reforma del régimen de pensiones. El documento dedica mucho más espacio a la necesidad de reformar los regímenes de pensiones europeos (favoreciendo la introducción de un régimen «multipilar» público y privado) que al papel que debería asumir el nivel de la deuda pública en la evaluación de la sostenibilidad fiscal de los Estados miembros. En este contexto, se autoriza a los países que han llevado a cabo estas reformas a desviarse del objetivo a medio plazo o a rebasar el valor de referencia del 3 % del déficit.

6.5.1 Se introduce así el concepto de *pasivos implícitos* («*implicit liabilities*»), es decir, de pasivos derivados de los crecientes gastos que tendrán que afrontar los diferentes países en un futuro próximo como consecuencia del envejecimiento de su población. Este concepto se añade al conjunto de criterios empleados por la Comisión y el Consejo para evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros. El problema que plantea este enfoque –como señalan J. Bouzon y G. Durand– es que no existe un criterio uniforme para su definición ni su contenido⁽¹⁷⁾.

7. Propuestas del CESE para reactivar la gobernanza económica europea

7.1 Durante el proceso de reforma iniciado por la Comisión en otoño de 2004 y concluido con la reforma del Pacto decretada por el Consejo Europeo en la primavera de 2005, desgraciadamente no se tuvo el valor de volver a debatir y definir los

⁽¹⁶⁾ Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 1997 y 2003.

⁽¹⁷⁾ «*(...) Potencialmente, los límites de estos pasivos podrían extenderse mucho más allá de las pensiones. Según un documento de la OCDE, algunos Estados miembros sólo incluyen en la definición de la deuda pública los pasivos derivados del régimen de pensiones de los funcionarios de la administración pública (con los que existe una relación contractual). Este enfoque también parece ser el adoptado en el informe del Consejo ECOFIN.*» (J. Bouzon y G. Durand, 2005).

fundamentos teóricos e ideológicos en que se basaba el Pacto. Ello impidió llevar a cabo una profunda transformación y aplicación del Pacto⁽¹⁸⁾. Sin embargo, esta transformación sí hubiera sido necesaria para afrontar y tratar de resolver «de una vez por todas» la «paradoja de la soberanía» que caracteriza el Pacto (y que también se da en muchos otros ámbitos de la política europea).

7.2 Esta paradoja consiste en que, por una parte, están los Estados y el Parlamento Europeo, unos órganos representativos con legitimidad democrática pero que carecen de instrumentos de política económica adecuados y, por otra, existen órganos como la Comisión y el Banco Central Europeo que, aunque carecen de legitimidad directa, sí disponen de los instrumentos adecuados de política económica. Se crea, pues, un conflicto entre legitimidad sin poder y poder sin legitimidad, ya que este último poder no basa su legitimidad en un claro proceso democrático, sino en un «sistema doctrinal» que neutraliza el papel de los gobiernos. Esta paradoja de la soberanía sólo podrá resolverse si se solventa la contraposición entre la legitimidad sin poder y el poder sin legitimidad.

7.2.1 Los criterios que se deben adoptar para evaluar los resultados económicos de los Estados miembros se derivan de este sistema doctrinal y consisten, entre otros, en equilibrio presupuestario, flexibilidad de los mercados y reformas estructurales. Éstos son los principales objetivos de unas finanzas públicas sostenibles en las que, desgraciadamente, los objetivos finales de estabilidad macroeconómica, crecimiento y pleno empleo (que fundamentan la Estrategia de Lisboa) pasan a un segundo plano⁽¹⁹⁾.

7.3 En este contexto particular, la reforma del Pacto ha procurado resolver la «paradoja de la soberanía». En la práctica, el Consejo Europeo ha neutralizado el poder de control de la Comisión y se lo ha atribuido a un Consejo formado, precisamente, por los que podían entrar en la categoría de los «controlados». A la pregunta de «¿quién controla a los controlados?» cabe responder, de forma un tanto desconcertante: «¡los controlados!». El déficit democrático que caracterizaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no parece que se haya colmado con su reforma. Es más, se le ha añadido otro déficit, ligado a la falta de transparencia y sencillez. En este contexto, merece la pena preguntarse cuál podría ser el papel del Parlamento Europeo para aumentar el nivel de legitimidad democrática del Pacto y qué medidas se podrían tomar para mejorar, esto es, reequilibrar los poderes entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

7.4 Tras el proceso de reforma del Pacto se han producido una serie de acontecimientos que han perjudicado gravemente el proceso de unificación europea. Cabe pensar en los resultados negativos de los referendos francés y neerlandés sobre la Constitución Europea, en la decisión de suspender en los demás países el proceso de consulta para la aprobación de la Constitución Europea, o en la embarazosa falta de acuerdo sobre el presupuesto europeo 2007-2013. Es como si el lento pero ineludible proceso de construcción del puzzle europeo se hubiera interrumpido porque cada uno de los Estados miembros hubiera decidido recortar sus piezas con arreglo a sus

propios intereses nacionales. De esta forma, las piezas del puzzle ya no podrán encajar, sino que sólo podrán ponerse sobre la mesa o superponerse, creando así un mosaico, como mínimo, incompleto, que se podrá destruir a la primera sacudida, voluntaria o involuntaria, de quienes participan en su cons(des)trucción.

7.5 En períodos delicados como los que está viviendo ahora la Unión Europea es cuando se necesitan tomar decisiones capaces de cambiar la dirección del debate en curso. Cabe preguntarse, pues, si no ha llegado el momento de seguir el consejo que nos da J. Habermas en un artículo reciente⁽²⁰⁾. El filósofo alemán explica que la Unión Europea se encuentra actualmente paralizada por el conflicto, sin resolver, entre las maneras diferentes e inconciliables de concebir los objetivos. Afirma que las instituciones europeas deben, a la vez, interiorizar este conflicto y sacarlo a la luz, para poder encontrar soluciones productivas. El CESE acoge favorablemente la propuesta de abrir la puerta a unas reflexiones políticas de los Estados miembros de la Unión Europea, con carácter voluntario, y no necesariamente unánime. Estas reflexiones permitirían salir del callejón sin salida en que se encuentra la UE-25 como consecuencia de la necesidad de llegar a acuerdos intergubernamentales por unanimidad.

7.6 Estas reflexiones deberían realizarse con ayuda del instrumento de la «cooperación reforzada» previsto en los artículos 43 y 44 del Tratado de Niza, entre como mínimo ocho Estados miembros. Esta cooperación que, por una parte, permitirá llegar a decisiones comunes gracias a unos procedimientos menos restrictivos, por otra seguirá estando «abierta», ya que se permite a todos los Estados miembros formar parte del grupo en cualquier momento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 43 B del Tratado de Niza.

7.6.1 Un primer ámbito de aplicación natural de la cooperación reforzada podría ser precisamente el de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La necesidad de recurrir a la cooperación reforzada en este ámbito se debe a que los países que participan actualmente en la moneda única se ven obligados a coordinar sus políticas económicas, al contrario de los países que no forman parte de la zona euro. Por otro lado, la política fiscal forma parte integrante de las políticas económicas, por lo que, como ya se ha afirmado en otros dictámenes del CESE⁽²¹⁾, las medidas acordadas en este ámbito en la zona euro podrían fomentar una mayor cohesión económica y social en el conjunto de la UE.

⁽¹⁸⁾ J. Bouzon y G. Durand, 2005.

⁽¹⁹⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

⁽²⁰⁾ J. Habermas, 2005, «Sólo un sueño podrá salvar a Europa», la Repubblica, 9.6.2005.

⁽²¹⁾ «La fiscalidad en la Unión Europea: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada», DO C 80 de 30.3.2004, p. 139.

7.6.2 Los países que participan en la UEM podrían nombrar a un coordinador y portavoz europeo para la política económica de los Estados miembros de la UE, al que se confiaría la coordinación de las políticas económicas europeas y que, a la vez, dispondría de los poderes necesarios para llevar a cabo esta coordinación. Este coordinador debería trabajar en colaboración con el Presidente del Banco Central Europeo y con el Presidente de la Comisión Europea.

7.6.3 Por otra parte, los miembros del grupo que participan en la cooperación reforzada podrían decidir la organización de reuniones periódicas entre el coordinador del grupo de cooperación reforzada en el ámbito de la UEM, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Se podría así intentar reequilibrar el reparto de poderes que en la actualidad se inclina demasiado por el Consejo Europeo.

7.6.4 La coordinación de las políticas económicas entre los Estados que participan en la UEM se debería concretar mediante la elaboración de una lista de prioridades en el ámbito de la política económica y de instrumentos que permitan alcanzar estos objetivos. Asimismo, se deberían, efectuar controles en tiempo real, para poder realizar a tiempo los ajustes necesarios. En este contexto, el refuerzo de la gobernanza económica europea deberá realizarse paralelamente al apoyo del diálogo macroeconómico y en el respeto del diálogo social europeo.

7.7 Junto a la solución de la cooperación reforzada, sería interesante retomar la propuesta presentada por J. DELORS en su Libro Blanco de 1993⁽²²⁾ consistente en recurrir a la constitución de un fondo europeo para fomentar el crecimiento económico y la reactivación de la competitividad europea, financiado mediante la emisión de obligaciones de la Unión Europea a largo plazo, vinculadas a proyectos estratégicos de infraestructuras materiales e inmateriales. Por otra parte, el

fondo para el desarrollo propuesto por el Presidente BARROSO parece ir en esta dirección.

7.8 El proceso de fortalecimiento de la gobernanza económica europea requiere la participación de todos los Estados miembros, ya que representa una oportunidad para el crecimiento de la Unión Europea.

7.9 El debate que se ha lanzado sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sacado a la luz unas contradicciones debidas al propio carácter institucional de la Unión Europea.

7.10 La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento requiere un esfuerzo de clarificación acerca del futuro institucional de la Unión Europea. Sólo así se podrá convertir el Pacto en un instrumento capaz de garantizar el crecimiento económico y, por ende, la creación de empleo, y de evitar paralelamente fenómenos de inestabilidad económica.

7.11. Ante la delicada situación en que se encuentra Europa actualmente, es necesario tomar decisiones valientes, para poder imprimir un nuevo impulso a la idea de Europa que nos han legado los padres fundadores.

7.12 Para llevar a cabo con éxito la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y alcanzar los objetivos que condujeron a su creación, se necesita un amplio consenso y apoyo tanto de la opinión pública como de las instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales. En este contexto, el CESE organizará en los próximos meses una conferencia que permitirá una amplia y profunda confrontación entre todas las partes interesadas, desde los responsables institucionales hasta los miembros de la sociedad civil, pasando por los interlocutores sociales.

Bruselas, 15 de febrero de 2006.

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

⁽²²⁾ Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, «Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI - Libro Blanco», COM(93) 700 final, Bruselas, 5 de diciembre de 1993.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2005-2008»

(2006/C 88/16)

El 10 de febrero de 2005, 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 «Orientaciones generales de política económica 2005-2008»

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 27 de enero de 2006 (ponente: **Sr. METZLER**).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 15 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 79 votos a favor, 18 votos en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

Conclusiones y recomendaciones

En vísperas de la cumbre de primavera de 2006 el CESE decidió elaborar un dictamen de iniciativa a fin de facilitar a los actores de la política económica de la UE propuestas derivadas de los distintos intereses de la sociedad civil, para sus acciones futuras.

Dada la persistencia de un crecimiento débil en la zona euro y en la UE y dados los retos que plantean en particular la mundialización y los cambios demográficos, en su dictamen de iniciativa sobre las «Orientaciones generales de política económica 2005-2008», el Comité defiende la idea de que, en el marco de la estrategia de Lisboa es indispensable una política macroeconómica coordinada que favorezca activamente el crecimiento y el empleo para superar las actuales dificultades coyunturales y los problemas en materia de empleo. Además, la crisis de confianza generalizada en las grandes economías de la zona euro sólo podrá superarse guiándose por los principios fundamentales de la sostenibilidad financiera y social. Por consiguiente, el Comité comparte con la Comisión la opinión de que los Estados miembros de la UE deben practicar una política presupuestaria conforme a los compromisos asumidos en cada caso.

El Comité sostiene la petición de la Comisión para que se modernicen los sistemas de seguridad social de forma sostenible. Por otro lado, debe mejorarse la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo para reducir el desempleo. Al mismo tiempo, hay que mantener la seguridad social, en la que muchas personas tienen puesta con razón su confianza. Al mismo tiempo, hay que movilizar el potencial de mano de obra disponible. A este respecto, se pide a los interlocutores sociales y a los gobiernos de los Estados miembros que establezcan un equilibrio entre flexibilidad y seguridad que sea propicio a la innovación.

El Comité considera que, además de una política macroeconómica adecuada para estimular el crecimiento y el empleo, es preciso introducir reformas microeconómicas destinadas a aumentar el potencial de crecimiento. Se trata no sólo de aumentar la competencia y aplicar medidas de desburocratización, sino también de proseguir el desarrollo del mercado interior europeo. A juicio del Comité, sería erróneo equiparar en cada caso el grado máximo de integración de los mercados con el grado óptimo de integración.

Por lo que respecta a la sociedad del conocimiento, el Comité considera que es muy importante fijar las orientaciones adecuadas en el ámbito del aprendizaje permanente, la igualdad

de oportunidades, las ayudas a la familia, la educación, la investigación y la innovación. Por consiguiente, deberán mejorarse las condiciones marco y los mecanismos de incentivación a fin de crear un clima propicio a la innovación. Además, el Comité destaca en términos generales que el fomento del espíritu empresarial merece especial atención.

1. Observaciones preliminares

1.1 El presente Dictamen de iniciativa sobre las «Orientaciones generales de política económica (2005-2008)» de las «Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)» debe considerarse complementario del Dictamen sobre las «Directrices para el empleo (2005-2008)»⁽¹⁾. El Comité insiste en su crítica de las modalidades del procedimiento de consulta, que no se justifican desde el punto de vista de la coherencia propia de ambos dictámenes. Un examen conjunto de las orientaciones generales y de las directrices para el empleo reflejaría mejor las diversas interdependencias existentes entre ambos ámbitos.

1.1.1 Con vistas a una mejor aplicación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de Primavera decidió interrelacionar las orientaciones económicas y las directrices para el empleo e integrarlas en el Proceso de Lisboa.

1.1.2 En su Dictamen sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005»⁽²⁾, el Comité pidió que se reorientase la política económica hacia el crecimiento y el pleno empleo. Tal recomendación no ha perdido nada de su actualidad.

1.2 El Banco Central Europeo, en el marco de las obligaciones que le impone el Tratado, debe tomar en consideración, además de la estabilidad de los precios, las exigencias que plantea la economía real en materia de crecimiento y empleo. Como consecuencia de la coordinación definida en el proceso de Colonia para el ámbito único de la macropolítica, debe participar en un diálogo constructivo con los responsables de la toma de decisiones en materia de política presupuestaria y política salarial.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)" (DO C 286, p. 38, de 17.11.2005).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005», (DO C 80, p. 120, de 30.3.2004). El presente dictamen debe considerarse como un dictamen complementario.

1.3 Las directrices integradas deben entenderse como recomendaciones para las políticas económicas de los Estados miembros, cuya aplicación responsable, no obstante, compete en virtud del principio de subsidiariedad a los Estados miembros. «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» (artículo 5 del Tratado CE). Sin perjuicio de ello, la política económica sigue siendo una cuestión de interés común (artículo 99.1 del Tratado CE).

1.4 En el presente dictamen se examina la economía paneuropea sin perjuicio de la heterogeneidad de las distintas economías nacionales de los Estados miembros.

2. Problemas planteados

Situación de partida: desarrollo económico actual

2.1 Tras cuatro años de crecimiento económico decepcionante de la UE, en 2005 éste se situó de nuevo en sólo un 1,5 % (UE-25) y un 1,3 % (en la zona euro). Existen, no obstante, diferencias significativas en la evolución de los distintos Estados miembros. Pese al crecimiento económico, la economía europea no pudo beneficiarse por completo de la reactivación económica mundial. La distancia respecto de otros países y regiones industrializados fuera de Europa ha seguido aumentando.

2.1.1 La depreciación del euro ha hecho también que las repercusiones de los intercambios comerciales sobre la actividad económica hayan sido finalmente considerables. Por el contrario, la confianza del consumidor europeo no ha mejorado más que de modo titubeante desde 2003 e incluso empeoró de nuevo durante muchos meses en 2005, lo cual ha tenido por efecto que la demanda del consumidor sólo haya crecido ligeramente. Todavía no se puede hablar de una vigorosa demanda interior que dé paso a una reactivación económica. Dentro del contexto internacional, la inseguridad siempre presente del consumidor europeo se hace patente también en las elevadas tasas de ahorro.

2.1.2 Las inversiones en capital inmovilizado, que desde principios de la recesión de 2001 bajaron prácticamente de modo ininterrumpido, volvieron a subir el pasado año. Las posibilidades de financiación favorables, con intereses bajos y beneficios empresariales en aumento, permiten el mantenimiento de unas condiciones generales propicias a la inversión, pero más a la inversión financiera con un elevado beneficio bursátil que a la inversión productiva. El Comité está también preocupado por los flujos de capitales hacia los Estados Unidos, que son un indicio más del debilitamiento de la inversión en Europa. Un elemento fundamental para lograr un aumento sostenible de la inversión es la mejora de las condiciones locales. La razón principal del bajo nivel de inversión es la debilidad actual de la demanda de los consumidores. Al mismo tiempo, pese al aumento constante de los precios energéticos, la tasa de inflación se mantiene a un nivel tolerable. Ello vale en particular para la inflación básica (que no incluye los precios

de la energía ni los de los alimentos no elaborados) que sigue estando por debajo de la inflación global. No obstante, es posible que los riesgos geopolíticos y estrangulamientos de la capacidad en el sector de la explotación del crudo entrañen futuras presiones inflacionistas. Más adelante se abordará de nuevo el reto que plantea la evolución de los precios del crudo.

2.1.3 El Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de, pese a la situación financiera favorable y al buen nivel de resultados, el auge de los beneficios de las grandes empresas en 2003 y 2004 no se haya traducido en inversiones en investigación y en inversiones productivas, que permitirían a la UE paliar la competencia a la que tiene que hacer frente. En vez de ello, los activos líquidos acumulados se utilizan para pagar beneficios extraordinarios a los accionistas, comprar acciones propias para aumentar su cotización en bolsa o realizar fusiones o adquisiciones que dan lugar a reestructuraciones. El Comité se muestra particularmente preocupado por el «cortoplacismo» que impide las inversiones empresariales necesarias a largo plazo.

2.1.4 Uno de los problemas principales de la economía europea es, además de la debilidad actual de la demanda, y del menor crecimiento económico en el contexto internacional, las altas tasas de desempleo estructural. Así pues, la reciente reactivación coyuntural sólo ha llevado en muy escasa medida a una mejora del mercado laboral. La tasa de desempleo, de un 9 % aproximadamente, sigue estando situada en un nivel demasiado elevado, por lo que el valor añadido del conjunto de la economía europea sigue rezagado con respecto a su potencial. A ello se añade que el debilitamiento actual de la inversión sigue poniendo en peligro las posibilidades de crecimiento futuras.

2.1.5 Esta tendencia a la recuperación sin creación de empleo se observó también de modo semejante en los mercados laborales de otros países y regiones industrializados comparables. Con todo, la situación del mercado laboral es en ellos considerablemente más halagüeña. Según estimaciones de la Comisión (*), el crecimiento para 2005 y 2006 se traducirá en la UE en una cifra de nuevos puestos de trabajo que puede superar los tres millones. No obstante, el efecto en la tasa de desempleo será de poca monta, porque habrá que contar con un incremento de la población activa estimulado por la reincorporación al mercado de trabajo debido a la mejora de la situación económica.

2.1.6 Por ello, el empleo del potencial inutilizado de la mano de obra sigue siendo uno de los principales desafíos que debe afrontar la UE. Deberían ponerse en marcha programas específicos para facilitar el acceso de las mujeres y de los jóvenes al mercado de trabajo y otros para reintegrar a los trabajadores de edad avanzada.

Otros desafíos: La mundialización y los cambios demográficos

2.2 Además de los actuales problemas de política económica y financiera, como la situación insatisfactoria del mercado laboral, el desempleo en particular, y los déficits crecientes de los presupuestos públicos, la UE tiene planteados otros desafíos que, aunque ya conocidos, sólo llegarán a ser de plena actualidad en el futuro.

(*) Previsiones del otoño de los servicios de la Comisión, 2005.

2.2.1 Por una parte, la UE tendrá que afrontar una mayor competencia económica. Con el vigoroso crecimiento de las economías de China y la India, han entrado en liza nuevos competidores que hace diez años no desempeñaban papel alguno desde un punto de vista económico. El potencial mundial de la mano de obra se ha duplicado, las relaciones entre capital y trabajo se han modificado en todo el mundo. Debido a su desarrollo económico, los países muy poblados como China y la India disponen de cada vez menos capital por trabajador en comparación con los países industrializados tradicionales.

2.2.2 Debe hacerse todo lo posible para que las actuales consecuencias de la mundialización y del aumento de la división internacional del trabajo puedan verse también como una oportunidad para el futuro de Europa. Aunque la competencia en materia de inversiones es mayor tras la apertura económica de China y otros países del Sudeste asiático, las empresas europeas han visto abrirse también enormes mercados que entrañan un potencial considerable con el incremento del bienestar en dichos países. La política económica debe acompañar adecuadamente las transformaciones estructurales de que irán acompañados. Ello incluye también el establecimiento de condiciones marco mundiales en lo que respecta a normas mínimas sociales y medioambientales así como a los derechos de propiedad intelectual.

2.2.3 La UE tiene que hacer frente también al aumento espectacular del precio del petróleo consecuencia de la mundialización y del constante incremento internacional de la demanda de crudo. Precisamente en la UE, el ahorro en el consumo y un mayor recurso a otras fuentes de energía han permitido reducir considerablemente la dependencia del petróleo respecto a épocas anteriores. Y son precisamente los países industrializados competidores como China los más afectados. La UE podría también sacar mayor provecho de la situación recuperando los ingresos de los países exportadores de petróleo a través de los gastos de éstos en importaciones.

2.2.4 El segundo gran desafío para las economías europeas será la evolución demográfica y el envejecimiento de la población de que irá acompañada. La Comunidad, no obstante, sólo podrá influir de modo limitado en este asunto, porque, tal como la Comisión señala con razón en otro lugar, muchas cuestiones relacionadas con los cambios demográficos son competencia exclusivamente de los Estados miembros o de sus interlocutores sociales. Además, el cambio demográfico constituye un fenómeno social que puede abordarse sólo de forma limitada con medidas de política económica. De ahí que sea muy importante encauzarlo para poder efectuar las adaptaciones necesarias a su debido tiempo.

2.2.5 Las causas principales de los cambios demográficos son la prolongación continua de la duración de la vida, el incremento de las generaciones de más de 60 años y la persistencia de una baja tasa de natalidad. El cambio de la estructura de edad influirá en todos los mercados de una economía: a partir de 2020 el mercado laboral carecerá cada vez más de población activa joven, los mercados de productos tendrán que acomodarse a una nueva clientela y en el mercado de capitales cambiarán los patrones de ahorro y la demanda de inversiones de capital. Además, cabe suponer que la mayor intensidad de la competencia general resultante de la mundialización se

plasmará en el mercado laboral y necesitará una organización del trabajo diferente en el marco del diálogo social. La noción de aprendizaje permanente se justifica precisamente en tal contexto⁽⁴⁾. También el diálogo social y la sociedad civil saldrán beneficiados de la respuesta que se dé a los cambios demográficos.

2.2.6 Para poder realizar el objetivo de creación de una economía competitiva, basada en el conocimiento, las empresas deberán estar en condiciones de fomentar y desarrollar el cambio tecnológico y organizativo, la productividad y la innovación. Esto sólo se puede conseguir con una adaptación continua de las cualificaciones de los asalariados a la demanda cambiante y con estrategias activas de las empresas. Para ello, las empresas deberán integrar la formación como inversión a medio y largo plazo y no como una acción que justifique una vuelta a las inversiones rápidas o incluso inmediatas. La formación profesional, la formación y la educación permanentes no deben considerarse por separado. Han de formar parte de la gestión de carrera de los trabajadores. Se trata de garantizar, a través de la formación, la motivación en todas las edades valorizando las competencias y dinamizando las carreras profesionales. Desde este punto de vista, los balances de competencia y la validación de los conocimientos adquiridos son otros tantos instrumentos que deberán desarrollarse en el marco de proyectos profesionales individuales articulados con el proyecto de empresa⁽⁵⁾.

Estrategia de Lisboa

2.3 La evolución de la economía mundial en los últimos cinco años corrobora los ambiciosos objetivos de la Estrategia de Lisboa: mejorar de forma continua la competitividad y garantizar los puestos de trabajo. Convendría interiorizar los principios de la Agenda de Lisboa. Sólo con confianza en las propias fuerzas y valentía para el cambio podrá convertirse la UE –de conformidad con su objetivo– en la economía basada en el conocimiento más importante del mundo, capaz de crecer con puestos de trabajo mejores y seguros. Sin embargo, los dictámenes del Comité⁽⁶⁾ y del Grupo de alto nivel (Informe Kok⁽⁷⁾) sobre la evaluación de los actuales resultados en relación con la Estrategia de Lisboa presentados al Consejo Europeo consideran que la realización de los objetivos fijados se va posponiendo. El crecimiento económico de la UE, encorsetado por las exigencias de una política monetarista que no le concede medios para reactivar la demanda mediante el gasto, se ha quedado en definitiva notablemente rezagado con respecto al de Estados Unidos. El promedio de la tasa de crecimiento de la UE para los años 2001-2004 es apenas de 1,5 %. La distancia en términos de producto interior bruto por habitante de la UE y de crecimiento de la productividad con respecto a otros países y regiones industrializados comparables no ha podido acortarse.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE» (DO C 48 de 21.2.2002, p. 89).

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE «La competitividad de las empresas europeas» (DO C 120 de 20.5.2005, p. 89, puntos 5.4.6.3 y 5.4.6.4) y el Dictamen del CESE «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (DO C 157 de 28.6.2005, p. 120, punto 4.3.5.4).

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» (DO C 120 de 20.5.2005, p. 79).

⁽⁷⁾ «Hacer frente al desafío – La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo», Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004.

2.3.1 La Agenda de Lisboa ofrece al respecto muchas perspectivas para fortalecer el dinamismo económico interior de la UE y de sus Estados miembros ⁽⁸⁾.

2.3.2 En la mayoría de los Estados miembros se puede explotar el potencial para un mayor crecimiento incrementando la tasa de ocupación laboral.

2.4 Algunas de las causas del débil crecimiento de Europa y de la evolución, por el momento decepcionante, del mercado laboral también residen en los problemas estructurales aún pendientes de solución con los que tienen que enfrentarse sobre todo las grandes economías de la zona euro. Además, en todos los gobiernos de los Estados miembros se está de acuerdo en que es necesario consolidar la hacienda pública y superar la debilidad del crecimiento.

2.4.1 Para no seguir perdiendo terreno frente a otros espacios económicos pujantes y llegar a realizar los ambiciosos objetivos fijados en el marco de la Estrategia de Lisboa, la UE debe convertirse por propia iniciativa en el motor del crecimiento.

2.4.2 A juicio del Comité los interlocutores sociales y otras organizaciones representantes de la sociedad civil tienen un papel importante a este respecto. El Comité se remite una vez más a su Dictamen sobre el tema «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» ⁽⁹⁾ que es complementario del presente dictamen.

Superación de la crisis de confianza

2.5 La inseguridad sobre la situación del empleo ha conducido en varios Estados miembros a que los consumidores desechen o aplacen las decisiones en materia de consumo. Se origina así un mecanismo de espera (actitud expectante) que debilita la demanda interior, se posponen transacciones con efecto a largo plazo y se estanca el crecimiento económico. Es motivo de preocupación que en algunos Estados miembros la reducción de los gastos de consumo inducida por una recesión coyuntural (2001-2003) no haya ido seguida de un aumento significativo a raíz de la coyuntura inversa. Lo mismo cabe decir de las decisiones de las empresas en materia de inversiones. Existe el peligro de que las expectativas autocumplidas se consoliden y se instale un persistente desequilibrio coyuntural. Este peligro debe evitarse con ayuda de las medidas apropiadas.

2.5.1 La crisis de confianza de trabajadores y consumidores se refuerza en muchos países de la Comunidad Europea con la difusión a la opinión pública de disfunciones e irregularidades por parte de directivos y estructuras completas de dirección. El Comité considera importante que los países europeos, apoyados por la Comunidad Europea, presten mayor atención a los déficit de cualificación e integridad en el sector del personal

⁽⁸⁾ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia (19255/2005 de 18.6.2005), en particular los puntos 9-11 y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa (COM(2005) 330 final de 20.7.2005).

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa» (DO C 120 de 20.5.2005, p. 79).

directivo y adopten medidas en consonancia. Además, es necesario reflexionar sobre el modo de incitar a los que asumen responsabilidades a observar un estricto cumplimiento de sus funciones y responsabilidad social, aumentando a tal fin la transparencia y también, en su caso, el rigor de los criterios en materia de responsabilidad.

2.5.2 La superación, por tanto, de la crisis de confianza en las grandes economías de la zona euro es una de las principales tareas. Sólo una estrategia de sostenibilidad en política presupuestaria y social conservará y fortalecerá la confianza de los ciudadanos en la capacidad de actuación de sus gobiernos nacionales y de las instituciones de la UE ⁽¹⁰⁾.

2.5.3 Reducir las cargas de los presupuestos públicos y reforzar los sistemas de seguridad social serán objetivos posibles únicamente en conexión con una mejora perdurable de la situación del mercado laboral. Las reformas del mercado laboral que tengan en cuenta las transformaciones económicas, cada vez más rápidas, y al mismo tiempo la seguridad social deberán integrarse como aspectos esenciales en una política económica sostenible. De conformidad con la Estrategia de Lisboa, el Estado podrá asumir funciones de supervisión para, a modo de respuesta positiva a la mundialización, apoyar las correspondientes inversiones y la creación de puestos de trabajo en nuevos sectores.

2.5.4 Es, por tanto, sumamente importante orientarse con precisión hacia los nuevos sectores y las oportunidades que estos brinden mejorando la coordinación de las medidas en los ámbitos de comercio, competencia, industria, innovación, educación y formación y, por último, empleo. La sociedad civil en su conjunto debería asumir su responsabilidad en este ámbito.

2.5.5 Es indispensable que la política monetaria y fiscal también estimule el crecimiento y el empleo ⁽¹¹⁾. No obstante, será necesario prestar especial atención a que las medidas de política coyuntural encaminadas a reactivar la demanda no pongan en peligro la confianza en la estabilidad.

3. Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo

Política presupuestaria

3.1 Las reformas estructurales sin una demanda suficiente tienen repercusiones negativas en el empleo. Ya en la actualidad ha de tenerse en cuenta la alta presión del gasto a largo plazo resultante del envejecimiento de la población. Bajo estas circunstancias, en el marco de una política macroeconómica equilibrada, la política fiscal podría contribuir también a reforzar la demanda real ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Véase también el Dictamen de la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre «El refuerzo de la gobernanza económica – La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (ECO/160 – CESE 780/2005 fin de 31.1.2006).

⁽¹¹⁾ Así lo ha reivindicado el CESE en repetidas ocasiones y por última vez en su Dictamen sobre el tema «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa» (DO C 221 de 8.9.2005, p. 94).

⁽¹²⁾ Véase también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» (DO C 80, de 30.3.2004, p. 120, punto 1.4).

3.1.1 A tal fin, los Estados miembros deben partir de una programación presupuestaria más realista y más transparente. Una evaluación crítica de los objetivos y una mayor disciplina del gasto serían pruebas de la calidad del gasto público y contribuirían a un mayor crecimiento. Esto vale también para todos los niveles de la UE. Se necesitan mecanismos de ejecución más estrictos dentro de los distintos países al objeto de atacar en su raíz los riesgos de déficit. Las previsiones del otoño de 2005 de la Comisión sobre el grado de déficit de los presupuestos públicos subrayan la necesidad de una consolidación. Pese a una reactivación persistente (aunque poco vigorosa), la Comisión estima que el nuevo déficit presupuestario de la UE-25 en 2005 y 2006, con 2,7 % respectivamente, se situará de modo poco significativo por detrás del valor de referencia del 3 %.

3.1.2 La disciplina presupuestaria es una importante condición para que el sistema europeo de bancos centrales pueda garantizar la estabilidad de los precios con unos tipos de interés relativamente bajos. El BCE debería seguir manteniendo una actitud vigilante frente a los riesgos alcistas para la estabilidad de los precios, como, por ejemplo, los relacionados con el exceso de liquidez al nivel mundial o efectos secundarios del alza de los precios de la energía. El Comité, por tanto, suscribe la observación de la Comisión de que el respeto de la estabilidad de los precios es el objetivo principal del BCE. El Comité manifiesta su reserva con respecto a las conclusiones sobre el pacto de estabilidad y crecimiento, de marzo del presente año.

Sostenibilidad de los sistemas sociales

3.2 Las fuertes presiones a que se ven sometidos los sistemas de seguridad social con miras a una adaptación no proceden primordialmente de la mundialización, sino principalmente del elevado desempleo estructural y de los importantes cambios demográficos resultantes del retroceso de la tasa de natalidad y prolongación de la esperanza de vida, que puede llevar a períodos cada vez más largos de pago de pensiones. El Comité apoya a la Comisión en todo cuanto hace en favor del empleo, así como en la petición de una modernización sostenible de los sistemas de seguridad social, ya que un nivel elevado de seguridad social es imprescindible para garantizar el equilibrio entre competitividad, demanda y cohesión social⁽¹³⁾. Al mismo tiempo, hay que mantener la seguridad social, en la que muchas personas tienen puesta con razón su confianza.

3.2.1 Una reforma de los sistemas de seguridad social tiene que estar también estrechamente relacionada con planes específicos para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo; por este motivo, también se deberían garantizar servicios de cuidado infantil, escuelas, etc. Se deben fomentar medidas que posibiliten una mejor conciliación entre vida familiar y profesional, como, por ejemplo, reforzar la asistencia a niños de corta edad en régimen de jornada completa⁽¹⁴⁾. En países con insuficiente oferta de asistencia infantil, la tasa de empleo de la mujer es relativamente baja. Inversamente, en

países con alta tasa de empleo femenino se dispone de un buen acceso a centros de asistencia infantil. Existen análisis que revelan una considerable discrepancia en la UE entre el número de hijos deseados (2,3) y efectivos (1,5). Una tasa de natalidad de 2,1 bastaría ya para poner fin al descenso de la población europea. Es probable que la creación de infraestructuras adecuadas y una adaptación de la organización del trabajo con garantías para los trabajadores –haciendo más atractivo para trabajadores y empresarios el trabajo a tiempo parcial y facilitando, sin alicientes particulares, las interrupciones de la ocupación laboral y las reglamentaciones flexibles sobre la jornada laboral– aumente claramente al menos en algunos Estados miembros los incentivos para la reincorporación al mercado del empleo después de un período dedicado al cuidado de los hijos. Además, una reforma sostenible del mercado de trabajo que lleve a un aumento de la demanda de mano de obra reforzaría también la posición de los trabajadores y, con ello, la disposición de los empresarios a contribuir a una mejor conciliación entre vida familiar y profesional.

3.2.2 También se pide a los gobiernos y los interlocutores sociales que apoyen la creación mediante acuerdos colectivos de nuevas posibilidades de empleo y un equilibrio entre flexibilidad y seguridad que sea, sobre todo, propicio a la innovación. A este efecto, y tratándose de «trabajadores de edad avanzada», el Comité ha apoyado las recomendaciones y el análisis realizados por la Comisión en su Comunicación (COM(2004) 146 final), en donde se indica que «...los interlocutores sociales deberían amplificar e intensificar sus esfuerzos, tanto a nivel nacional como de la UE, por establecer una nueva cultura del envejecimiento y de la gestión del cambio. Con demasiada frecuencia, las empresas siguen concediendo prioridad a los regímenes de jubilación anticipada». A este respecto, el CESE considera que para aumentar la tasa de empleo global, o la de la franja de edad comprendida entre los 55 y los 64 años, es necesario aumentar la tasa de empleo de las categorías de trabajadores potenciales cuya presencia en ella es insuficiente. Desde este punto de vista, deben adoptarse medidas importantes para movilizar todas las reservas de mano de obra existentes en la Unión, ya se trate, en particular, de jóvenes que permanecen con demasiada frecuencia en un desempleo que les desmotiva, lo que resulta preocupante para el futuro de la tasa de empleo global, o de mujeres y personas con discapacidades⁽¹⁵⁾.

Reducción del desempleo, movilización de la mano de obra

3.3 El Comité subraya la necesidad, expresada por la Comisión, de aumentar claramente las tasas de empleo, especialmente en las grandes economías, y elevar de modo sostenible la oferta de la mano de obra. Con vistas a la sostenibilidad a largo plazo de la economía europea, la lucha contra el desempleo masivo debe ser de suma prioridad.

3.3.1 El elevado desempleo estructural y la extensión de los intercambios comerciales a escala mundial plantean exigencias adicionales por lo que respecta a una capacidad de adaptación eficiente y dinámica de los mercados laborales. Especialmente en los mercados de la exportación, pero también en el sector de los servicios, surgen numerosas nuevas oportunidades a raíz de unos intercambios comerciales mundiales en fuerte expansión. A la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo se le plantean retos completamente nuevos, cuya respuesta presupone no obstante un marco estable.

⁽¹³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» (DO C 80 de 30.3.2004, p. 120, punto 1.5.3).

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» (DO C 286, p. 38, de 17.11.2005). En el punto 3.2.3. se señala lo siguiente: «El CESE pide a los Estados miembros que impulsen más la posibilidad de conciliar la vida familiar con la profesional. Se trata de una tarea para la sociedad en su conjunto.»

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (DO C 157 de 28.6.2005, p. 120, puntos 6.3.2 y 4.4.4).

3.3.2 Los mercados laborales europeos deben ser capaces de responder mejor y de modo más dinámico a tendencias como la subcontratación y la deslocalización. Los sistemas de seguro de desempleo, regímenes de seguridad social y agencias de empleo deberían funcionar de manera tal que cubran no sólo el paso del desempleo al empleo (e inversamente), sino que también faciliten el cambio entre diversas situaciones de empleo, como, por ejemplo, trabajo, formación, interrupciones de la actividad laboral o trabajo por cuenta propia. Como la Comunidad sólo dispone en este ámbito de un mandato limitado, corresponde a los Estados miembros gestionar de esta forma las instituciones del mercado laboral.

3.3.3 Por otra parte, siguen existiendo graves obstáculos a la movilidad de los trabajadores en la actividad laboral transfronteriza dentro de la UE. El Comité pide que se renuncie a aquellas reglamentaciones que siguen limitando en la actualidad la libre circulación de los trabajadores en la UE. Tal como ya señaló la Comisión en otro lugar, las reformas en este ámbito deberían debatirse y ponerse en marcha en estrecha colaboración con los agentes sociales. Por otra parte, siguen existiendo obstáculos temporales a la movilidad de los trabajadores en la actividad laboral transfronteriza dentro de la UE. El Comité insta a los Estados miembros a que verifiquen de manera pormenorizada si no se puede dar término a los periodos de transición. Para ello es necesario la correspondiente participación y consulta de los interlocutores sociales en todos los niveles relevantes⁽¹⁶⁾. En cualquier caso, el mantenimiento de los plazos de transición deberán justificarse con argumentos objetivos y de peso.

3.3.4 Dado que la tasa de desempleo de personas con escasa formación profesional o sin formación profesional alguna se sitúa muy por encima de la media, el fomento de la formación profesional y permanente es uno de los principales instrumentos de la política en materia de mercado laboral. Educación y formación son inversiones en el capital humano. Aumentan las posibilidades de las personas de acceder a un empleo y amplían las posibilidades de producción de las empresas. El factor de la educación es un importante componente de la evolución de la productividad y de la competitividad internacional. En los convenios colectivos y en todas las relaciones contractuales determinantes para ellos, los interlocutores sociales deberían llegar a un acuerdo sobre el hecho de que el empleado y el trabajador debe mantener y aumentar su capital humano mediante la formación permanente y la promoción profesional.

3.3.5 Entre los jóvenes en particular se considera con razón que la formación profesional es una condición necesaria para el futuro empleo, aunque no sea una condición suficiente para una demanda específica de empleo. Las personas de edad avanzada, entre las cuales la tasa de desempleo, al igual que entre los adolescentes y los jóvenes, es superior a la media, también se ven obligadas a adquirir nuevos conocimientos gracias a acciones de formación permanente y en materia de cualificación. Si el potencial de productividad de los trabajadores de más edad no se ve deteriorado por la edad sino por la obsolescencia de las cualificaciones, a lo que es posible poner remedio mediante la formación, no basta con seguir una política para las categorías de edad a partir de los 40-50 años⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Dimensión social de la globalización, COM(2004) 383 final, 18.5.2004.

⁽¹⁷⁾ Véase el estudio internacional de la OCDE sobre la alfabetización de adultos (International Adult Literacy Survey – IALS) y el Dictamen del CESE «Trabajadores de edad avanzada» (DO C 14 de 16.1.2001) y el Dictamen del CESE «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (DO C 157 de 28.6.2005, p. 120, punto 4.3.5).

3.4. A juicio del Comité, las altas cargas que pesan sobre el factor trabajo a través de impuestos y cuotas sociales son un problema grave.

4. Reformas microeconómicas para incrementar el potencial de crecimiento

El mercado interior de la UE

4.1 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que un mercado interior más amplio y más integrado debe ser un importante componente de una política económica orientada al empleo y al crecimiento. El Comité, sin embargo, no considera que los problemas planteados en la aplicación de la Estrategia de Lisboa se deban primordialmente a un mercado interior insuficientemente integrado.

4.1.1 La integración de los mercados de servicios, insuficientemente realizada hasta la fecha, mal puede considerarse la causa de la baja eficacia de los mercados laborales y el crecimiento económico. Una gran parte de los desempleados pertenece al grupo de baja cualificación, y se beneficiarían en muy escasa medida de la integración de un mercado interior europeo de servicios. Es cierto que la eliminación de las barreras fiscales puede mejorar el clima de inversiones y facilitar la superación de los obstáculos a la movilidad para algunos empresarios y trabajadores. Pero esto contribuirá apenas a aligerar de manera sustancial los mercados de empleo nacionales. Sin embargo, un mayor desarrollo del mercado interior con el objetivo de crear un mercado interior de los servicios auténtico y equilibrado puede suponer una contribución importante.

4.1.2 A juicio del Comité, sería erróneo equiparar en cada caso el grado máximo de integración de los mercados con el grado óptimo de integración. En particular, en el caso de mercados típicamente regionales o locales –como sucede con muchos prestadores de servicios–, el volumen de los servicios transfronterizos se mueve siempre dentro de un marco estrictamente limitado. En tales casos precisamente llevar más adelante la armonización podría suscitar la impresión de que la política de la UE no tiene en cuenta suficientemente las peculiaridades regionales y, por tanto, lleva a un endurecimiento de las condiciones actuales. Por ello, es necesario como mínimo designar con claridad los frenos que existen actualmente y ponderarlos frente a reglamentaciones que, por particularidades de los Estados miembros, seguirán manteniéndose y a las que tendrán que adaptarse los operadores del mercado. En esta tarea debe darse la prioridad a una ponderación cuidadosa por mercados y sectores.

4.1.3 El Comité suscribe también la recomendación de la Comisión de suprimir ayudas de Estado que obstaculicen la competencia o reorientar en mayor medida las ayudas hacia los sectores de la investigación, innovación y política de formación, que están en conexión con el Programa de Lisboa. Así se obtendría también, junto con el objetivo pretendido de una mayor intensidad de competencia, una reducción de las cargas de los presupuestos públicos o, en su caso, un refuerzo de inversiones públicas con perspectivas de futuro.

4.1.4 La integración de los mercados europeos de capitales tiene importancia para reactivar el crecimiento en la UE. En los últimos años se hicieron esfuerzos considerables para crear condiciones marco reguladoras para un mercado integrado de capitales y servicios financieros. En tal contexto, el Comité toma nota de las quejas que ha suscitado una actividad de armonización demasiado rápida y demasiado costosa.

4.1.5 Antes de dar curso a nuevos proyectos de armonización y reglamentación se necesita una atenta revisión recurriendo a criterios de necesidad y urgencia. A corto plazo, los proyectos de directiva cuya necesidad no sea inmediata deberían aplazarse. Resulta oportuno, por el contrario, concentrarse por el momento en una aplicación y consolidación –orientadas al mercado y eficientes en cuanto a costes– de diversas iniciativas legislativas muy recientes aún insuficientemente concluidas. El Comité suscribe las posiciones que al respecto también se mantienen en el «Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010)» presentado por la Comisión.

Competencia y desburocratización

4.2 El Comité acoge favorablemente el objetivo previsto por la Comisión de una mayor libertad de intercambios comerciales. Una administración ágil y moderna concentrada en competencias primarias tiene potencial de ahorro, pero puede dejar a los Estados miembros desamparados al carecer de instrumentos de intervención en caso de crisis. En los Estados miembros se debería prestar mayor atención, confiéndole valor de ejemplo, a la concentración en el cumplimiento de las misiones primordiales que se reservan al Estado, como formación, infraestructura pública, seguridad interior y exterior, protección social y un alto nivel de salud pública. En este contexto, el Comité suscribe especialmente las afirmaciones de la Comisión en favor de la importancia económica de una mejor legislación. La consulta más frecuente a las partes interesadas en los procedimientos legislativos aumentará la transparencia del proceso decisorio con vistas a la legislación y a los agentes del mercado.

4.2.1 Una mayor intensidad de competencia tendrá también efectos inducidos en el fomento de las innovaciones. Se deberían mejorar las condiciones generales en materia de innovación y, de manera más amplia, en materia de investigación. Sobre este punto, el Comité recuerda que en numerosos dictámenes ha presentado propuestas que siguen siendo de actualidad, y que vuelve a confirmar aquí ⁽¹⁸⁾.

4.2.2 El CESE observa que en las orientaciones generales no se ha prestado suficiente atención al tema de la desburocratización. De ahí que una vez más se subraye la importancia del proyecto comunitario para mejorar la legislación, aunque el Comité lamenta en líneas generales que no se haga un vigoroso llamamiento a los Estados miembros para que adopten medidas tendentes a la simplificación de la legislación, como, por ejemplo, la simplificación del sistema de impuestos y tasas. Lo mismo cabe decir de la legislación al nivel de la UE y su aplicación a escala nacional. Los costes se reducirían y se disminuirían las cargas de los presupuestos públicos no sólo acortando los procedimientos decisorios, sino también simplificando las condiciones por las que se rigen.

4.2.3 Es necesario ponderar con atención, en materia precisamente de regulación, desregulación y liberalización de los mercados, los intereses relativos a la protección del consumidor y del medio ambiente y los objetivos de política social frente a las posibilidades de crecimiento macroeconómico. Las futuras actividades legislativas y de supervisión deberían someterse en

⁽¹⁸⁾ Véanse los Dictámenes del CESE «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación», (DO C 110 de 30.4.2004, p. 3), «Modificación programa específico IDT Fortalecimiento del espacio europeo de la investigación», (DO C 32 de 5.2.2004, p. 81), «El Espacio Europeo de Investigación: un nuevo impulso – Reforzar, reorientar, abrir nuevas perspectivas» (DO C 95 de 24.4.2003, p. 48) y «Reforzar la cohesión y la competitividad a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación» (DO C 40 de 15.2.1999, p. 12).

mayor medida que hasta ahora a una evaluación de las consecuencias de la actividad legislativa ⁽¹⁹⁾.

4.2.4 Es precisamente la productividad de las PYME y de otros trabajadores por cuenta propia la que se ve limitada de manera desproporcionada por una reglamentación demasiado amplia, ya que sólo cuentan con estructuras de dirección y administración de poca envergadura. Por consiguiente, el Comité reitera una vez más su demanda de que se cree un estatuto especial para las PYME ⁽²⁰⁾.

4.2.5 El Comité considera que la colaboración reforzada entre el sector público y el sector empresarial es una gran oportunidad para la gestión de los contratos públicos (*public-private-partnership*, colaboraciones público-privadas). Esta modalidad reciente de cooperación entre los Estados miembros de la UE y la propia Comunidad en materia de ejecución y adjudicación de contratos públicos debería garantizar condiciones equitativas entre los sectores público y privado con el fin de maximizar el beneficio para la población. Debería considerarse la posibilidad de endeudarse con el sector privado cuando sea rentable, independientemente de la manera en que los proyectos se diseñen, realicen o gestionen.

Aprendizaje y educación

4.3 La noción de aprendizaje permanente –en particular, mediante métodos de aprendizaje flexibles– desempeña un importante papel en el contexto de la sociedad basada en el conocimiento. Para llevar a cabo el aprendizaje permanente se necesita una cultura social de aprendizaje y una infraestructura que le sirva de apoyo. Los interlocutores sociales y la sociedad civil deberían fomentar la idea del aprendizaje permanente. Además, también en el ámbito de la educación y la formación profesional habría que pensar en recurrir con más frecuencia a la opción de las colaboraciones público-privadas. Para financiar la estructura es necesario que actualmente se intensifique aún más la ayuda estatal, lo que por el momento se hace en medida insuficiente. El gasto total en educación y formación profesional en la UE-25 ascendía hace poco (en 2002) a 5,2 % del PIB y de este modo se situaba más o menos en el mismo nivel que el de otras regiones económicas comparables. Sin embargo, sólo un 0,6 % del PIB procedía del sector privado; este porcentaje está muy por debajo de las regiones de referencia, y podría incrementarse en aquellos casos en que sea rentable a lo largo de la duración del proyecto o durante el período del préstamo.

4.3.1 En un dictamen anterior se expresó ya el Comité sobre la relación entre intercambio cultural y jóvenes en el marco de un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente ⁽²¹⁾. Cabe destacar de nuevo en el presente contexto la importancia de esta relación para la creación de una sociedad basada en el conocimiento. El fomento del intercambio cultural (sobre todo entre los adolescentes) despierta el interés por otros ámbitos culturales y contribuye así positivamente a un intercambio mutuo de conocimientos.

⁽¹⁹⁾ A este respecto el Comité Económico y Social Europeo había abogado anteriormente por el establecimiento de un sistema fiscal y un marco reglamentario nacional sencillos. Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» (DO C 80, de 30.3.2004, p. 120, punto 4.4.2.4).

⁽²⁰⁾ Véase el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» (DO C 286, p. 38, de 17.11.2005).

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE 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» de 10.2.2005, (DO C 221 de 8.9.2005, p. 134).

4.3.2 El Comité se congratula de que la aprobación de la Directiva relativa al reconocimiento de los diplomas haya permitido suprimir importantes obstáculos para la movilidad de los trabajadores por cuenta ajena y propia. El Comité pide a los Estados miembros que procuren que se aplique con prontitud. Además, las comparaciones y evaluaciones periódicas de resultados de universidades y escuelas –tal como, por ejemplo, se realizan en el marco del estudio de Pisa y del proceso de Bolonia– ejercerán sin duda una influencia positiva en la ambición de los participantes y en su disponibilidad para rendir al máximo ⁽²²⁾.

4.3.3 Por otra parte, el sistema europeo de educación superior no está suficientemente orientado al objetivo de convertirse en un espacio modélico a escala mundial para la investigación avanzada. Convendría prestar mayor atención al nivel nacional y europeo a la noción de centros y sectores de excelencia allí donde la situación aún lo requiera. Así se podría contrarrestar la emigración transatlántica de investigadores europeos en los sectores más avanzados.

Investigación e innovación

4.4 La reducción y envejecimiento previsibles de la población en Europa requieren cada vez más innovaciones tecnológicas para asegurar el futuro bienestar de la sociedad europea en su conjunto. La Comisión, no obstante, ha comprobado y ha advertido con razón que hasta la fecha no se han hecho suficientes esfuerzos para mejorar la capacidad de innovación en la UE ⁽²³⁾.

4.4.1 Para incrementar la actividad de la innovación a escala de la UE, el Comité estima imprescindible suprimir los obstáculos que se oponen a su difusión transfronteriza. La actividad en materia de innovación, que sigue estando por detrás de sus posibilidades, es, junto con la situación insatisfactoria del mercado laboral, uno de los factores determinantes de la desaceleración del crecimiento de la productividad en la zona euro. Para obtener mejores resultados en materia de innovación, sin embargo, se deben suprimir las causas de la fragmentación de los mercados, que impiden actualmente la difusión de nuevas tecnologías.

4.4.2 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la mejora de las condiciones marco y de los mecanismos de incentivos sigue siendo necesaria para la creación de un clima productivo y propicio a la innovación.

4.4.3 La utilización de la ayuda pública a la innovación debería ser más eficaz y específica, con el fin de evitar una incentivos inadecuada para inversores privados y, por tanto, la asignación inadecuada de recursos públicos. Convendría poner en marcha en mayor medida proyectos en estrecha consulta con la universidad y las empresas, sin perjuicio de la necesidad de investigación básica, al objeto de reforzar la conexión de la investigación con el sector privado.

4.4.4 Las reglamentaciones sobre medidas de ayuda por parte del Estado deberían ser más transparentes, para facilitar el acceso a recursos públicos destinados a la investigación. El Comité valora positivamente una mayor cooperación también dentro de los servicios de la Comisión. El Comité subraya su petición, ya formulada en varias ocasiones, de que las condiciones generales de la ayuda se organicen también de modo accesible y utilizable para las PYME y microempresas.

4.4.5 Otro elemento que fomentaría la innovación sería también la existencia de una patente comunitaria en toda la UE. Deberían poderse superar los obstáculos (por ejemplo, el problema de los idiomas). El Comité pide una vez más expresamente que se cree una patente comunitaria europea lo antes posible.

Pequeñas y medianas empresas

4.5 Tal como ya destacó el Comité en un dictamen anterior, el fomento del espíritu empresarial merece especial atención ⁽²⁴⁾. Las PYME en particular disponen en cuanto a posibilidades de innovación de un potencial específico. Para compensar su desventaja en el capítulo de los costes frente a empresas de mayor implantación tienen que afirmarse mediante productos y servicios innovadores. El CESE, por tanto, acoge con satisfacción la petición de la Comisión de conseguir en Europa un acceso libre de obstáculos a la financiación para todos, y a los mercados de capital riesgo para las jóvenes empresas ⁽²⁵⁾.

Bruselas, 15 de febrero de 2006.

La Presidenta

del Comité Económico y Social Europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ También en otro lugar el CESE ya destacó «la importancia que revisten la transparencia y la armonización de las cualificaciones en toda Europa y a escala internacional.» Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» (DO C 286, p. 38, de 17.11.2005, punto 3.8.1).

⁽²³⁾ La UE gasta actualmente alrededor del 2 % de su PIB en I+D. Véase la «Recomendación de Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE)» (2005-2008) (COM (2005) 141 final, punto B.2.) Se trata de un porcentaje que está apenas por encima del nivel registrado cuando se puso en marcha la estrategia de Lisboa y muy lejos del objetivo de la UE de elevar la inversión en investigación al 3 % del PIB. El Comité recuerda que dos tercios deben ser financiados por el sector privado.

⁽²⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo sobre el fomento del espíritu empresarial en Europa: prioridades para el futuro» (DO C 235 de 27.7.1998) y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» (DO C 286, p. 38, de 17.11.2005).

⁽²⁵⁾ El Comité Económico y Social Europeo ya había abogado anteriormente por el fomento del espíritu empresarial y la creación de empresas. Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» (DO C 80, de 30.3.2004, p. 120, punto 4.4.2.4).

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

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 2.5.1

Suprímase el punto 2.5.1.

Exposición de motivos

23 millones de entidades económicas diferentes y un número bastante superior de directivos, de los que la mayoría son asalariados, ejercen sus actividades en los países de la Unión Europea. Trabajan en un entorno extremadamente estresante y son responsables de casi todo lo que hacen todos sus trabajadores en el seno de sus entidades económicas. Muchos directivos dimiten de sus funciones o se aseguran contra los riesgos.

En todos los países de la Unión Europea existen dispositivos jurídicos: códigos civiles, de comercio, penales, etc. que regulan la responsabilidad de los directivos que dirigen las entidades económicas.

Sin embargo, el punto 2.5.1 insta a los países europeos y a la Unión Europea a que presten atención al nivel de cualificación y de integridad de los cuadros directivos y, además, a que combatan activamente las lagunas en este ámbito.

En este contexto, es preciso plantear algunas preguntas que son necesarias si queremos que se preste la debida atención a los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo:

1. ¿Cómo controlarán la Unión Europea y los Estados miembros el nivel de cualificación y de integridad de varios millones de personas? ¿Será preciso crear nuevas instituciones? ¿Los actuales sistemas jurídicos no son suficientes? ¿No bastaría con aplicar la ley vigente?
2. ¿Por qué no se extiende esa exigencia a los trabajadores con el fin de que trabajen con eficacia y responsabilidad, y que tengan un nivel de cualificación e integridad adecuado, puesto que los directivos tienen que responder de los errores cometidos por sus trabajadores? Si el Comité Económico y Social Europeo es un órgano de consenso, deberíamos instar igualmente a los trabajadores y a sus fundaciones, a las organizaciones sociales y a las ONG a que tengan las cualificaciones y principios éticos necesarios, así como instar a los Estados miembros y a la Unión Europea a controlarlos. ¿Por qué esta exigencia sólo debería afectar a los directivos?
3. Durante los debates de la Sección ECO para la aprobación del dictamen, se argumentó que no cabía tomar en serio el llamamiento a la Unión Europea y a los Estados miembros porque se trataba tan sólo de un llamamiento. Si esto fuera así, podríamos solucionar enseguida, y con un solo dictamen y un solo llamamiento, todos los problemas económicos, sociales y de otra índole, aun sabiendo que sólo se trata de un llamamiento. Éste era el método utilizado por la oposición en los parlamentos de los países comunistas, ya que en esos países cuanto peor era la situación económica, más normas se adoptaban, con el convencimiento de que las leyes, las resoluciones y los llamamientos podían cambiar algo. Así pues, propongo aprobar un dictamen con un llamamiento dirigido a la Unión Europea y a los Estados miembros: «tiene que funcionar». Así resolvemos no sólo la cuestión de los directivos, sino todas las demás cuestiones. El Comité Económico y Social Europeo será innecesario durante mucho tiempo, lo cual será muy positivo para la Unión Europea y la integración europea.

Resultado de la votación

Votos a favor: 37

Votos en contra: 53

Abstenciones: 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-México»

(2006/C 88/17)

El 1 de julio de 2004, de conformidad con el apartado 2 de artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Las relaciones UE-México».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de enero de 2006 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 15 de febrero de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objetivo del presente Dictamen es analizar la evolución de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México desde que, en diciembre de 1995, el CESE aprobara su primer Dictamen ⁽¹⁾ al respecto, así como proponer pistas de reflexión para desarrollarlas y profundizarlas, tanto en lo que se refiere al futuro de las relaciones entre la UE y México como en lo que afecta a la implicación de las sociedades civiles de ambas partes.

1.2 Las relaciones UE-México han experimentado un avance muy significativo, materializado en el Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación con México (Acuerdo Global), de octubre de 2000, que incluye una zona de libre comercio. En este sentido, el presente Dictamen pretende aportar elementos que, respetando las especificidades de cada parte, contribuyan a poner de manifiesto la importancia estratégica de la relación euromexicana y a la profundización y mejora del Acuerdo de Asociación UE-México.

1.3 Uno de los aspectos que específicamente se contempla en las disposiciones del mismo (artículos 36 y 39) es la incorporación de las sociedades civiles de ambos lados al desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y México.

En la Declaración ⁽²⁾ adoptada en el III Encuentro de la Sociedad Civil Organizada UE-América Latina y Caribe, celebrado, en abril de 2004 en México y con una participación muy activa del CESE, se acordaron una serie de actuaciones con un triple objetivo: profundizar la asociación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe; establecer una agenda a favor de la cohesión social, y reforzar el papel de la sociedad civil organizada. En dicha Declaración se recoge, entre otras, la necesidad de crear «instancias estructuradas de diálogo a nivel nacional y regional»; la «disposición a comprometerse plenamente en el proceso de fortalecimiento de estas instituciones», y la solicitud del «apoyo del Comité Económico y Social Europeo en lo que se refiere a la transferencia de experiencias y de diálogo».

1.4 En opinión del CESE, en el caso de las relaciones UE-México, el objetivo de la incorporación de la sociedad civil al Acuerdo no sólo habría de materializarse en el fomento de las

relaciones entre la sociedad civil de ambas partes y entre las instancias representativas de la misma. También debería reconocerse su participación efectiva en el marco institucional del Acuerdo a través de un organismo consultivo que actúe ya sea mediante consultas obligatorias relativas al contenido del Acuerdo o mediante propuestas realizadas por propia iniciativa. Esta participación debería concretarse, en opinión del CESE, en la constitución, en el seno del Acuerdo, de un Comité Consultivo Conjunto.

2. Situación y perspectivas de México: política, económica y social

2.1 Situación política

2.1.1 La transición democrática en México constituye un largo y singular proceso. Los acontecimientos de los últimos veinte años en la vida política nacional han establecido una base sólida hacia un régimen plural y democrático. México ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la independencia de los poderes legislativo y judicial, así como cambios en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura, tales como la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.1.2 La situación política mexicana tuvo un punto de inflexión en el año 2000, con la victoria de Vicente Fox Quesada, candidato a Presidente por el Partido de Acción Nacional (PAN), que acabó con 71 años de una sucesión de gobiernos bajo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este hecho puso de manifiesto la necesidad de la alternancia para el buen funcionamiento del sistema democrático y abrió una etapa de cambio.

2.1.3 El Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006 del Gobierno mexicano se concibió como un elemento de transición política, económica, social y demográfica. En él se establecía un conjunto de prioridades que debían inspirar las actuaciones de la administración actual en torno a los siguientes ejes: el desarrollo social y humano, el crecimiento con calidad, y el orden y respeto.

⁽¹⁾ Punto 5.5 del Dictamen sobre el tema «Las relaciones entre la Unión Europea y México» aprobado el 21 de diciembre de 1995 (DO C 82 de 19.3.1996, p. 68).

⁽²⁾ Punto III de la síntesis y puntos 33, 34 y 35 de la Declaración Final del Tercer Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y Caribe. México, 13, 14 y 15 de abril de 2004. En dicho documento se recogen los avances en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, así como de los derechos de los pueblos indígenas.

2.1.4 Varios proyectos de reforma, considerados por el actual Gobierno mexicano como fundamentales (la reforma fiscal y de la política energética), se encuentran bloqueados, primero al no existir la mayoría suficiente en las Cámaras (Congreso y Senado) para su aprobación y, segundo, ante la perspectiva de las próximas elecciones presidenciales en julio de 2006.

2.1.5 El grado de crecimiento económico y la relativa estabilidad política que experimentó México durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX le proporcionó un lugar destacado como potencia media en el contexto internacional. Este panorama varió con la crisis económica que padeció México en los años ochenta, así como por los grandes cambios ocurridos en el contexto internacional en los años noventa, que obligaron al país a replantearse sus objetivos económicos, políticos y de relaciones exteriores.

2.1.6 Posteriormente, la percepción estratégica de los mexicanos hacia los europeos, y viceversa, se materializó en el llamado Acuerdo Global, el cual va más allá de los aspectos concretos de la relación bilateral. De esta manera, cabe resaltar la coincidencia creciente entre ambos socios, respecto a temas relevantes de carácter internacional en los últimos años y su capacidad, también en aumento, de coordinar sus posturas en los foros multilaterales. Así, México y la UE han colaborado, entre otros, en asuntos como el medio ambiente (Protocolo de Kioto); la Política de Desarrollo (cumbres de Johannesburgo y Monterrey), y los derechos humanos. A su vez, México ha mantenido con el resto de América Latina unas relaciones muy intensas; sirvan como ejemplo los contenidos políticos de concertación con el Grupo de Río. Igualmente, México apoya el proceso de integración de Mercosur y su asociación al mismo, así como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

2.1.7 Para la UE, México en tanto que «país nexo» en el continente americano debe constituir una referencia estratégica fundamental en todos los aspectos, presentes y futuros, de sus relaciones con el mismo.

2.2 Situación económica

2.2.1 México ha experimentado, igualmente, una importante transición económica durante la última década, convirtiéndose en una economía mucho más abierta, siendo el único país con tratados de libre comercio con EE UU y Canadá, Japón y la Unión Europea, así como con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Israel y una mayoría de países de América Latina. Además, en 1984 ingresó en el GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC) y en 1993 se adhirió al Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Desde 1994 pertenece, asimismo, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Tanto el ritmo como la profundidad del proceso de la reforma mexicana han superado a los de la mayoría de los países en vías de desarrollo que han efectuado ajustes económicos similares en los últimos años. La evolución del consumo interno, el crecimiento de la demanda estadounidense, el aumento de los precios de los activos de EE UU, la subida del precio del petróleo, las importantes entradas de inversión extranjera directa (IED), las aportaciones del sector del turismo y las remesas de los inmigrantes, han sido, entre otros, factores muy importantes para la economía de México.

2.2.2 Aproximadamente el 98 % de las empresas mexicanas pueden considerarse microempresas y pequeñas y medianas empresas (PYME), desempeñando un papel fundamental en la creación de empleo, en la actividad económica regional y en la formación de técnicos y líderes empresariales. Su contribución potencial al desarrollo económico y social de México es enorme, no sólo desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sino también porque suministran materias primas y componentes a grandes empresas, así como por sus exportaciones directas e indirectas.

2.2.3 Desde finales de los años ochenta, las PYME han sido el sector más afectado por los cambios en la política económica, las crisis financieras y la eliminación de las ventajas financieras a la inversión, el empleo y el desarrollo regional. Estas empresas han visto cómo se reducían sustancialmente sus actividades. En la actualidad existe un amplio consenso, especialmente en el caso de las PYME, en el sentido de que las políticas y los instrumentos en vigor no son suficientes para su supervivencia y desarrollo futuros.

2.2.4 Según el Informe sobre México del Fondo Monetario Internacional (FMI) ⁽³⁾, la gestión de la deuda pública en México ha realizado un considerable progreso en los últimos cinco años, debido a una estrategia de gestión adecuada y al incremento de la transparencia. Sin embargo, a pesar de estos progresos, el sector público permanece expuesto a la refinanciación y a los riesgos del tipo de interés.

2.2.5 Igualmente, el proceso de apertura comercial iniciado en 1986 con la adhesión al GATT ⁽⁴⁾ ha hecho de las exportaciones mexicanas el principal motor del crecimiento económico del país, pasando de ser un exportador de materias primas a un exportador de productos manufacturados, concentrados especialmente en las maquiladoras ⁽⁵⁾. No obstante, la desaceleración comercial de México desde 2000 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del país a cambios en la demanda externa.

⁽³⁾ Informe sobre México del Fondo Monetario Internacional (FMI) nº 04/418, de 23 de diciembre de 2004.

⁽⁴⁾ General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio).

⁽⁵⁾ El concepto de maquila, según el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (<http://www.cnime.org.mx/>), es el proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera, temporalmente importadas para su posterior exportación, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación en los términos del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y sus Reformas. La actividad industrial en México está integrada por la minería, las manufacturas, la construcción, la electricidad, el gas y el agua. La caída de los flujos de inversión hacia el sector manufacturero entre 2001 y 2003 tuvo como consecuencia una reducción, principalmente, en la producción manufacturera y en la construcción. En este periodo, los sectores manufactureros con mayor caída fueron los más afectados por la disminución de las exportaciones, especialmente las industrias de productos metálicos (automóviles, aparatos eléctricos, electrónicos, maquinaria y equipo), textiles, vestido y cuero y sustancias químicas (petróleo, farmacéuticos, hule, plástico). Los sectores manufactureros con mayores contracciones en su producción real cuentan con un componente maquilador superior al 50 %, es decir, más de la mitad de sus exportaciones son de maquiladoras, como los textiles y prendas (62 %), maquinaria y equipo (60 %) e industria de la madera (56 %).

2.2.6 La desaceleración de la economía mexicana tiene su origen en las siguientes causas-efecto:

- en las menores expectativas de crecimiento en EE UU y su impacto directo en las exportaciones mexicanas;
- la disminución de las exportaciones mexicanas y, por tanto, de las inversiones orientadas al sector exportador;
- la reducción de las inversiones afectan, de manera general, a la producción nacional;
- el descenso de los niveles de producción nacional repercute en los índices de empleo ⁽⁶⁾.

2.2.7 La ausencia de una recuperación óptima de la economía de EE UU no es el único factor que afecta a la economía mexicana, sino que también se debe, por un lado, a la emergencia económica de China ⁽⁷⁾ y, por otro, a la pérdida de competitividad global de México.

2.2.8 En cuanto a la pérdida de competitividad global de México y a tenor de lo publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad ⁽⁸⁾, en los últimos años la posición competitiva de México se ha deteriorado en el contexto internacional. Entre las causas de la pérdida de competitividad podrían encontrarse, principalmente, un agotamiento del modelo económico mexicano basado en salarios bajos e insuficientes mejoras en otros factores favorables a la actividad empresarial, tales como los costes de infraestructura básica (transportes, comunicaciones, agua), energía, sistema fiscal, educación, cualificación y productividad de la mano de obra, seguridad y gestión de gobierno.

2.2.9 En este contexto, el país tiene el desafío de desarrollar condiciones que le permitan alcanzar una competitividad efectiva, apoyada en elementos como la mejora de la competitividad, la productividad, la mano de obra cualificada, la innovación y desarrollo tecnológico y la democracia. En cuanto al comercio, México habrá de fortalecer la seguridad jurídica, los procesos de logística e infraestructura que le permitan facilitar las inversiones y el tránsito de mercancías, además de desarrollar una estructura arancelaria más competitiva.

2.3 Situación social

2.3.1 Como ya se ha señalado, México es un país en transición cuya situación social se caracteriza por la desigualdad. Las disparidades entre las regiones y las personas han aumentado (diferentes tasas de desarrollo, sobre todo entre el norte y el sur), el éxodo rural continúa (creando aglomeraciones de población descomunales) y la mayoría de los mexicanos sigue viviendo en una situación de gran fragilidad social y precariedad.

2.3.2 Después de un largo deterioro de la situación social se adoptó el Plan de Desarrollo Nacional de 2001-2006 haciendo

⁽⁶⁾ Según la Subsecretaría de Industria y Comercio de México, entre 2001 y 2003, dentro de la industria manufacturera, todos los subsectores registraron un aumento del desempleo que creció, respecto al periodo entre 1995-2000 un 17,8 % en las maquiladoras y un 13,8 % en el resto. La recuperación en 2004 no ha tenido impacto en los indicadores de empleo, que siguen presentando tasas de crecimiento negativas.

⁽⁷⁾ La presión competitiva de China y su participación en el mercado textil y del vestido de EE UU y de la UE implica un proceso de ajuste para los países que exportan hacia esos mercados, con consecuencias especialmente graves para México. Además, el potencial de desarrollo de China supone un gran reto para la posición actual de México, principalmente en bienes intensivos en mano de obra dados los niveles salariales mexicanos.

⁽⁸⁾ Análisis de la Competitividad en México. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Septiembre de 2003.

de las políticas sociales una de las principales prioridades del país. En los últimos años se ha producido una expansión de los diferentes programas sociales del Gobierno, tanto en el número de beneficiarios, como en los beneficios y apoyos otorgados. El gasto social ha crecido en términos reales, especialmente en educación, protección social y programas enfocados a los pobres, en los que aumentó un 8,4 por ciento anual en los años noventa y un 9,8 por ciento anual después del año 2000.

2.3.3 No obstante, existen diferencias en las tasas de crecimiento y la capacidad de redistribución del Estado está limitada por el escaso nivel de recaudación y por la baja presión fiscal. En consecuencia, las políticas de cohesión social son deficientes, circunstancia agravada por el poco volumen de la economía doméstica y por la insuficiencia de un verdadero mercado interior desarrollado.

2.3.4 Entre los años 2000 y 2002, 3,4 millones de personas cruzaron el umbral de pobreza alimentaria; es decir, pasaron a una situación en la que pueden cubrir sus necesidades de alimentación y están en condiciones de invertir, si bien modestamente, en educación y salud. Este dato contrasta con la situación registrada entre 1994 y 1996, cuando el número de personas en pobreza alimentaria se incrementó en 15,4 millones.

2.3.5 La proporción de la población en pobreza alimentaria (hogares cuyos ingresos por persona no son suficientes para cubrir las necesidades de alimentación) en zonas urbanas se redujo de un 12,6 % al 11,4 %, mientras que en zonas rurales la proporción cayó del 42,4 % al 34,8 %. A pesar de la reducción del número de población que vive en condiciones de pobreza, las proporciones siguen siendo enormes para el nivel de desarrollo y riqueza del país. No obstante, los avances registrados pueden interpretarse como una tendencia positiva ⁽⁹⁾. Por otro lado, la disparidad de la sociedad mexicana no sólo tiene que ver con la pobreza, sino también con la calidad y el acceso a las oportunidades educativas y de salud, lo que complica la situación de las regiones en desventaja. En términos de educación, el analfabetismo del norte del país (5 %) contrasta con el del sur-sureste que alcanza el 17 %.

2.3.6 El tema de los derechos humanos es un problema grave muchas veces vinculado no sólo a deficiencias legales. El tráfico de drogas y de personas no hace sino agravar el panorama, de tal manera que la situación de los derechos humanos, sobre todo de la población indígena, en México continúa siendo manifiestamente insuficiente. Las principales dificultades provienen de carencias importantes en las fuerzas de policía y en el sistema judicial ya que, en ocasiones, no se logra garantizar a la población un acceso satisfactorio a la justicia, a pesar de que estas circunstancias se estén combatiendo desde los niveles más altos del Estado.

⁽⁹⁾ Secretaría de Desarrollo Social. *Medición del desarrollo. México 2000-2002*. 23 de junio de 2003.

2.3.7 Además, y aun cuando en el transcurso de los últimos años se han producido avances constitucionales en México en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, y de los derechos de los pueblos indígenas, todavía existen grandes retos a los que debe hacer frente el país en la consecución de la protección y promoción efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Entre los problemas destacan los conflictos agrarios, la discriminación en materia de acceso y administración de justicia y el desplazamiento involuntario de la población. ⁽¹⁰⁾

2.3.8 Otro de los principales problemas sociales es la distribución territorial en México. El Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), con una población aproximada de 25 millones de personas está experimentando dos transiciones principales. La primera es que ha pasado de un alto crecimiento de la población a una estabilidad relativa y una redistribución espacial y, en segundo lugar, de una economía manufacturera de mercados nacionales hacia una economía de servicios que intenta competir a nivel internacional ⁽¹¹⁾.

2.3.9 El AMCM tiene un relevante potencial de crecimiento vinculado a la concentración de sedes sociales de empresas y centros de educación e investigación, así como por su riqueza cultural, y grandes flujos de inversión extranjera directa. Sin embargo, dicho crecimiento potencial se ve entorpecido por la concentración de los habitantes de escasos recursos en barrios con asentamientos precarios, limitación o falta de servicios públicos e infraestructuras y la vulnerabilidad ante los desastres naturales. A su vez los niveles educativos son insuficientes y el índice de inseguridad en estas zonas es mucho más elevado ⁽¹²⁾.

2.3.10 Sin embargo, se han manifestado cambios en las características educativas para la población en situación de pobreza alimentaria, entre 2000 y 2002. El porcentaje de niños entre cinco y quince años que no asisten a la escuela disminuyó del 14,3 % al 11,9 %. La reducción más importante se refleja en el grupo de edad entre doce y quince años, en donde el porcentaje que trabaja se reduce del 18,6 % al 6,6 % en el periodo de referencia. De la misma manera se redujo tanto la tasa de analfabetismo como la proporción de la población mayor de quince años que no termina los estudios primarios. Aun cuando estas reducciones son bienvenidas, los niveles y calidad de los sistemas educativos y de salud no son los adecuados y, por tanto, tampoco son válidos para alcanzar unas cuotas deseables de cohesión social.

2.3.11 En relación con el empleo, en 2004, México presentó un índice de paro del 3,1 %, mientras que, en ese mismo año, en la UE-15 fue del 8,2 % y en los EE UU del 5,6 % ⁽¹³⁾. De acuerdo con el recientemente lanzado Observatorio Laboral ⁽¹⁴⁾, en la última década se ha producido un incremento de profesionales en prácticamente todas las áreas del conocimiento.

⁽¹⁰⁾ Boletín de las Naciones Unidas nº 03/042 de 17 de junio de 2003 relativo a la situación de los derechos fundamentales y las libertades de los indígenas en México.

⁽¹¹⁾ Policy Brief OCDE, Octubre 2002. *Territorial reviews: México City*.

⁽¹²⁾ La pobreza en México : una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno. Banco Mundial. 2004.

⁽¹³⁾ OCDE, *Employment Outlook*, 2005.

⁽¹⁴⁾ El Observatorio Laboral es el instrumento puesto en marcha por el Gobierno mexicano para mejorar el mercado laboral. Su lanzamiento, por el Presidente de México, tuvo lugar el 2 de marzo de 2005 en la Residencia Oficial de Los Pinos, y al mismo asistió como invitada una delegación del CESE.

miento: Económico/Administrativa, Educación y Ciencias Sociales, siendo la primera la que ha mostrado un mayor crecimiento en el número de empleados durante los últimos cuatro años.

2.3.12 Asimismo, de los datos se desprende que la mayoría de las mujeres están accediendo al mercado laboral. Sin embargo, sólo el 40 % de las mujeres con titulación superior tienen trabajo, pese a representar el 52 % de las matrículas.

2.3.13 Ocho de cada diez trabajadores mexicanos son asalariados ⁽¹⁵⁾; es decir, trabajan con un contrato laboral y reciben un sueldo. Mientras que las áreas en las que se registran los mayores salarios son también en las que existen menores niveles de ocupación (ingenierías, ciencias físico-matemáticas y ciencias biológicas), el área de la educación es la que registra mayor nivel de ocupación y aquella en la que los salarios son más bajos.

2.3.14 En el marco institucional mexicano se han realizado avances en materia de desarrollo social y promoción de la sociedad civil a través de redes y alianzas. En este marco destacan la Ley de acceso a la información pública, la Ley de Desarrollo social, y la Ley de fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

3. Evolución y valoración del Acuerdo Global UE-México

3.1 Evolución ⁽¹⁶⁾

3.1.1 El actual Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación entre la UE y México (Acuerdo Global) en vigor desde el 1 de octubre de 2000, incluye además un Acuerdo de Libre Comercio entre las dos partes, y también cuestiones de diálogo político y cooperación común. Dicho Acuerdo Global tiene como precedente el firmado en 1991, entre la Comunidad Europea y México. En 1995, ambas partes firmaron en París una Declaración Conjunta fijando los objetivos políticos, económicos y comerciales que deberían plasmarse en un nuevo Acuerdo. Las negociaciones para éste comenzaron en octubre de 1996 y finalizaron en julio de 1997. Su resultado fue el llamado Acuerdo Global y el denominado Acuerdo Interino, cuya firma tuvo lugar en Bruselas el 8 de diciembre de 1997.

3.1.2 Los aspectos más importantes del Acuerdo Global son la institucionalización del diálogo político; el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas mediante la liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca de los intercambios conforme a las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y la ampliación de los ámbitos de la cooperación, que comprende ahora una treintena de áreas diferentes. Finalmente, el Acuerdo instauró un Consejo Conjunto encargado de supervisar su aplicación.

⁽¹⁵⁾ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México D.F., 8 marzo 2004.

⁽¹⁶⁾ «Relaciones UE-México», Representación Permanente de España ante la UE.

3.1.3 El Acuerdo Interino ⁽¹⁷⁾ permitió a las partes, hasta la ratificación del Acuerdo Global, aplicar con rapidez las disposiciones referidas al comercio y a las medidas de acompañamiento y entró en vigor el 1 de julio de 1998.

3.1.4 En noviembre de 2004, en el marco del Comité Conjunto, la UE y México decidieron hacer efectivo lo dispuesto en las cláusulas de revisión que el Acuerdo contempla para sus capítulos de agricultura, servicios e inversiones, acordando lanzar una negociación en paralelo en estos sectores a inicios de 2005, con vistas a su eventual conclusión ese mismo año.

3.2 Valoración

Tras más de cinco años desde la entrada en vigor del «**Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea**» (Acuerdo Global), el CESE estima que éste es un instrumento de gran potencial y que su carácter progresivo permitiría arrojar beneficios para ambas partes en los tres pilares (Diálogo político, Desarrollo Comercial y Cooperación) sobre los que se sustenta el Acuerdo. En opinión del CESE, el balance es globalmente positivo, tanto en lo que se refiere a las cifras del intercambio comercial y de inversión, como en lo que concierne a la intensificación del diálogo institucional. Sin embargo, el CESE considera que el Acuerdo Global no ha desarrollado todo su potencial y, en este sentido, el presente Dictamen plantea algunas reflexiones.

3.2.1 Aspecto político

3.2.1.1 En el ámbito político, México y la UE acordaron en noviembre de 2004, durante la celebración, en la Ciudad de México, del Cuarto Comité Conjunto México-Unión Europea, impulsar el diálogo político bilateral y reiteraron su compromiso con el fortalecimiento del multilateralismo. Por otra parte, intercambiaron puntos de vista sobre el Tribunal Penal Internacional y coincidieron en la necesidad de su promoción.

3.2.1.2 Además de las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno entre México y la Unión Europea, y los diversos consejos y comités que reúnen a los expertos en temas específicos, el Acuerdo Global ha propiciado la apertura de nuevos canales permanentes de comunicación que no existían antes, permitiendo un diálogo de calidad en temas de interés para ambas partes. Asimismo, en el marco del Acuerdo, se ha establecido un acercamiento entre los representantes políticos. A su vez, y particularmente a raíz del III Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrado en abril de 2004 en la Ciudad de México, y organizado por el CESE, se han intensificado las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil de ambas partes.

⁽¹⁷⁾ Acuerdo marco que definió las reglas de la negociación comercial, representando una suerte de vía rápida (*fast track*) que permitió iniciar las negociaciones comerciales a través del «Comité Conjunto» contemplado en el Acuerdo Global.

3.2.1.3 Sin embargo, el CESE considera que se ha de mejorar la calidad de los acuerdos, incluyendo en ellos disposiciones de cooperación y de diálogo institucionalizado, e incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción las conclusiones del Consejo Conjunto, relativas a la posibilidad de institucionalizar el diálogo con la sociedad civil y encomendando «la tarea de definir la metodología y el formato más adecuados para dicha institucionalización» ⁽¹⁸⁾.

3.2.1.4 A propuesta de la UE, se incluyó en el Acuerdo la llamada «cláusula democrática» que establece que «el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo». Esta cláusula despertó grandes esperanzas en la sociedad civil como un paso adelante para convertir el comercio en un medio del desarrollo sostenible y como un instrumento para garantizar los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales. Sin embargo, no se hace mayor alusión a especificaciones en materia de derechos sociales y económicos.

3.2.2 Aspecto económico

3.2.2.1 En términos generales, las partes opinan que tras cinco años desde la firma del Acuerdo, el balance de los resultados es positivo, destacando el incremento significativo del comercio ⁽¹⁹⁾ y la inversión entre México y la Unión Europea.

3.2.2.2 El Acuerdo también ha permitido a la UE la capacidad de competir en iguales condiciones con aquellos países con los que México tiene firmados acuerdos de libre comercio, asegurando a las empresas europeas un acceso equiparable al que Estados Unidos alcanzó en México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, situación conocida como *Nafta parity*. Por su parte, México se beneficia del alto potencial de la inversión europea, de las transferencias de tecnología y del amplio mercado europeo.

3.2.2.3 Sin embargo, los resultados son sustancialmente mejorables. Si bien los flujos de comercio de la UE con México se han incrementado desde la entrada en vigor del Acuerdo, ello no ha significado para la UE una participación mayor en los porcentajes totales, mientras que el déficit de la balanza comercial mexicana continúa en ascenso. No obstante, hay que tener en cuenta que este déficit se traduce primordialmente en importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios tanto para la modernización de la planta productiva en México, como para la fabricación por parte de empresas europeas establecidas en México de bienes de uso final, con mayor valor añadido, para su exportación a los Estados Unidos.

⁽¹⁸⁾ Punto 15 del Comunicado del Consejo Conjunto UE-México, celebrado en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005.

⁽¹⁹⁾ Desde la entrada en vigor de la parte comercial del Acuerdo en el año 2000 y hasta junio de 2004, el comercio total entre la UE y México se ha incrementado un 31 %, representando unos 111 000 millones de dólares. «Europa en México, 2004», Delegación de la UE en México, 2004.

3.2.2.4 La inversión total acumulada de la UE en México en el periodo comprendido entre enero de 1994 y junio de 2004 ascendió a 33 656,6 millones de dólares⁽²⁰⁾, cifra que representa el 24,3 % del total de la inversión extranjera directa (IED) que ingresó en el país en dicho periodo. Entre 1999 y 2004, México recibió un total de 78 060 millones de dólares en concepto de IED, de los cuales, 19 791 provinieron de la UE. En referencia a los flujos de IED en el periodo comprendido entre enero de 1994 y junio de 2004, los países de la Unión Europea participaron por orden de importancia de la siguiente manera: España (8,3 %), Países Bajos (8,2 %), Reino Unido (3,7 %) y Alemania (2,6 %). La evolución de la inversión de la Unión Europea pone de manifiesto la importancia estratégica que México tiene para ella. México y la Unión Europea deben aprovechar las posibilidades que otorga el propio Acuerdo para profundizar y ampliar lo que se refiere a servicios, sector esencial para la UE, e inversiones.

3.2.2.5 El CESE llama la atención sobre otros efectos económicos del Acuerdo, tales como:

- la inversión de la UE tiene que diversificarse (sobre todo en los ámbitos de desarrollo científico y tecnológico), ya que se concentra en muy pocos sectores productivos y regiones de México,
- México exporta más productos pero todavía se concentran en una gama muy limitada, por lo que las empresas mexicanas tienen que explorar nichos de nuevos productos y mercados de otros países de la Unión Europea,
- el aumento del comercio y de la inversión tiene efectos positivos en la economía en general, pero no ha tenido los efectos deseados en favor del desarrollo social y el combate contra la pobreza,
- el Acuerdo es aprovechado, sobre todo, por las grandes empresas mexicanas y europeas, por lo que las PYME no se han beneficiado de todo el potencial que ofrece,
- el marco legal del Acuerdo no es suficiente para atraer mayores inversiones, para lo cual es fundamental incrementar la seguridad jurídica,
- el Acuerdo no constituye en sí mismo una arquitectura inalterable de las relaciones comerciales, por lo que deben estudiarse formas de mejorarlo y actualizarlo, a través de las cláusulas de revisión.

3.2.3 Aspecto de cooperación

3.2.3.1 La cooperación entre México y la UE se articula a través de cuatro elementos. En primer lugar, la cooperación bilateral a nivel gubernamental. En segundo lugar, por medio de programas regionales que la Comisión Europea ofrece para toda América Latina (AL-Invest; URBAN; ALFA; @lis, Eurosocial (etc.) en los que México participa. En tercer lugar, se cuenta con la cooperación en temas específicos como los derechos humanos, medio ambiente y ONG. Por último, México tiene la posibilidad de acceder a otros programas tales como el VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo.

⁽²⁰⁾ Todos los datos de IED recogidos están basados en la información recogida por: «Europa en México, 2004», Delegación de la UE en México, 2004.

3.2.3.2 En materia de cooperación bilateral se cuenta con un sólido marco jurídico plasmado en el Capítulo de Cooperación del Acuerdo y en el Memorándum de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación México-UE 2002-2006, a través del cual ambas partes acordaron orientar la cooperación hacia los ámbitos del desarrollo social y la reducción de las desigualdades; la consolidación del Estado de Derecho; la cooperación económica; y la cooperación científica y tecnológica. La programación 2002-2006 que se realiza por medio de cofinanciación, está dotada con 52,6 millones de euros por parte de la UE y una cantidad similar aportan las instituciones mexicanas beneficiarias de la ejecución de los proyectos. Otro de los instrumentos suscritos es el Acuerdo Marco de Financiación, documento base para la formulación de los proyectos específicos de cooperación entre México y la Unión Europea.

3.2.3.3 Igualmente, se ha impulsado la negociación y la adopción de instrumentos adicionales para el fortalecimiento de la cooperación entre México y la Unión Europea y, en este contexto, en febrero de 2004, se suscribió el Acuerdo Sectorial de Cooperación Científica y Tecnológica. Al mismo tiempo, se continúan los contactos para concretar los Acuerdos Sectoriales en materia de Educación Superior y en el ámbito del Medio Ambiente.

3.2.3.4 Actualmente se encuentra en marcha el Programa Integral de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPYME), dirigido a aumentar la capacitación técnica para impulsar la productividad de las PYME; el apoyo a la transferencia de tecnología; el respaldo a los procesos de cooperación empresarial para impulsar las inversiones conjuntas y las alianzas estratégicas entre PYME mexicanas y europeas; y la modernización e internacionalización de las PYME, entre otros aspectos. Por otro lado, el Programa para la Facilitación del Acuerdo está orientado a áreas específicas como aduanas, normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias, protección al consumidor y propiedad intelectual.

3.2.3.5 Adicionalmente, en el ámbito de la cooperación en materia de derechos humanos, se encuentran en marcha los proyectos sobre la «Implementación de las recomendaciones derivadas del diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México» y «Promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en México».

3.2.3.6 Respecto a la gestión y administración de la cooperación, algunas instituciones gubernamentales mexicanas han manifestado al CESE la complejidad de los procedimientos y mecanismos comunitarios para la ejecución de la cooperación. De cara a la cooperación futura, México y la UE parecen coincidir en la importancia de reforzar su relación, a través de un nuevo enfoque de la cooperación, mediante la identificación y adopción de modalidades adicionales tales como los diálogos sectoriales y la cooperación trilateral México-UE-Terceros países, particularmente hacia Centroamérica. En cuanto a las futuras áreas de cooperación que se han de establecer para el periodo 2007-13, el CESE considera que se ha de reforzar el apoyo que actualmente se dirige hacia las PYME, así como el ámbito de la cohesión social, la educación y el medio ambiente, entre otras.

3.2.4 Efectos de la UE ampliada en las relaciones con México

3.2.4.1 El dinamismo comercial entre México y la Unión Europea es particularmente notorio en los intercambios con algunos de los diez nuevos Estados miembros. Destaca, por ejemplo, la evolución del comercio con la República Checa, Hungría y la República Eslovaca. Asimismo, se ha comprobado que las economías medianas y pequeñas se benefician de manera más significativa respecto a las grandes economías. No obstante, los intercambios comerciales entre México y los nuevos Estados miembros son todavía incipientes.

3.2.4.2 En el caso de México, la ampliación implica que la relación comercial privilegiada existente entre las partes desde la entrada en vigor del Acuerdo Global se ha extendido a los diez nuevos Miembros de la Unión. Por tanto, la ampliación debería tener un efecto tangible para los empresarios mexicanos y de los nuevos Estados miembros, al poder aprovecharse de una área de libre comercio de más de 550 ⁽²¹⁾ millones de consumidores (sumando la población de la UE y la de México ⁽²²⁾). Con la ampliación, los nuevos Estados miembros participan también en la política comercial comunitaria, por lo que las operaciones de empresas de terceros países, como México, en los nuevos Estados miembros se han visto notablemente simplificadas como consecuencia de la aplicación de este régimen único de reglas comerciales, un solo arancel y un conjunto único de procedimientos administrativos.

3.2.4.3 Tanto México como los nuevos Estados miembros coinciden al afirmar que existe en sus mercados una serie de oportunidades para las empresas de la otra parte, destacando en los primeros, el sector manufacturero, y en el mercado mexicano el sector agrícola. Además, el crecimiento económico que desde ahora se hace patente en los nuevos Estados miembros creará una importante demanda adicional. Esto da una ventaja relativa a los exportadores mexicanos en comparación con sus competidores latinoamericanos y asiáticos que todavía no cuentan con un acuerdo preferencial con la UE.

4. El Acuerdo Global Euromexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

4.1 La cercanía de México a uno de los mercados más grandes del mundo, los Estados Unidos, explica en buena medida el grado de integración de la economía mexicana con la estadounidense. A EE UU le interesaba tener una mayor competitividad frente a sus principales rivales, es decir, Japón y la UE. México, a su vez, aspiraba a insertarse en la economía global. De esta manera, encauzó sus relaciones con Estados Unidos mediante el TLCAN, que resultó sobre todo muy beneficioso para Norteamérica y, en general, para las pequeñas y grandes empresas. La UE, entonces, estaba inmersa en el proceso de apertura hacia el Este que se inició con la reunificación alemana.

4.2 Desde el 1 de enero de 1994, cuando el TLCAN entró en vigor, el comercio trilateral ha alcanzado niveles superiores a los 623 000 millones de dólares, más del doble del nivel previo al TLCAN. De 1994 a 2003, la Inversión Extranjera

Directa (IED) acumulada en los tres países se ha incrementado en más de 1 700 millones de dólares. Junto con el TLCAN, también entraron en vigor el Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Ambiental (ANCA) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte ⁽²³⁾.

4.3 Según estimaciones del Banco Mundial ⁽²⁴⁾, sin la existencia del TLCAN, las exportaciones de México y la inversión extranjera habrían sido menores. América del Norte constituye la principal fuente de inversión para México (la Unión Europea ocupa la segunda posición). Entre 1999 y 2004, la inversión norteamericana se dirigió principalmente a la industria manufacturera (43,7 % del total) y a los servicios (38,4 % del total). Sin embargo, los efectos del TLCAN han sido controvertidos en otros ámbitos, especialmente en el caso del desempleo, la inmigración, los ingresos por habitante o la agricultura. Desde la entrada en vigor del TLCAN el aporte masivo de inversiones no ha actuado como el prometido factor de nivelación entre México y sus socios norteamericanos ⁽²⁵⁾.

4.4 En la actualidad los países integrantes del TLCAN se hallan trabajando para profundizar la integración económica de América del Norte, buscando herramientas adicionales para mejorar el comercio, la inversión y la competitividad. No obstante, el TLCAN no aborda cuestiones fundamentales, como la emigración o la movilidad de los trabajadores, en las que EE UU se limita a ofrecer un número limitado de visados para profesionales. Cabe señalar que, tras la liberalización de los intercambios, el número de inmigrantes mexicanos ilegales en los EE UU pasó de 2 millones en 1990 a 4,8 millones en 2000 ⁽²⁶⁾ lo que aumentó los problemas en la frontera. En 2004, alrededor de 10 millones de personas nacidas en México tenían su residencia en los EE UU. Si a ello agregamos los estadounidenses de origen mexicano la cifra se eleva a 26,6 millones, es decir, un 9 % de la población norteamericana. Uno de los impactos más visibles de la migración es el envío de remesas cuyo montante en 2004 superó los 13 000 millones de dólares ⁽²⁷⁾.

4.5 La diferencia fundamental entre el TLCAN y el Acuerdo Global México-UE es que éste va más allá de su vertiente comercial, ya que no solo ha hecho de la UE el segundo socio comercial de México, con una relación comercial en sí más equilibrada y equitativa, sino que además incorpora cuestiones fundamentales en aspectos de cooperación y concertación política que el TLCAN no incluye. En lo que respecta a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, el TLCAN no prevé mecanismos para ello.

⁽²¹⁾ Incluyendo a Bulgaria y Rumanía.

⁽²²⁾ La población mexicana en 2003 ascendió a 102 millones de habitantes (OCDE, Fact Book, 2005).

⁽²³⁾ Declaración conjunta de la Comisión de Libre Comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 16 de julio de 2004.

⁽²⁴⁾ «Informe sobre México» del Área de Estudios de Caja Madrid, mayo de 2002. Banco Mundial «Lecciones del TLCAN para los países de Latinoamérica y el Caribe», D. Lederman, W.F. Maloney y L. Servén. 2003.

⁽²⁵⁾ Banco Mundial, World Development Indicators Online.

⁽²⁶⁾ John Audley, *ibidem*, p. 49.

⁽²⁷⁾ Comunicado de prensa 71/04 de la Secretaría de Gobernación de México. 17 de diciembre de 2004.

4.6 Por lo que respecta al balance comercial, tras cinco años, los intercambios entre la UE y México se han incrementado notablemente, si bien no se ha logrado, según las cifras ⁽²⁸⁾, ofrecer un contrapeso a la concentración del comercio mexicano con EE UU, que sigue siendo su principal socio comercial. El 90 % de las exportaciones mexicanas en 2003 se concentraron en los países del TLCAN ⁽²⁹⁾, mientras que éstas tan sólo representaron el 3,4 % con la UE. Por lo que se refiere a las importaciones de México, el 64,2 % provinieron de EE UU y tan sólo un 10,4 % de la UE.

5. Institucionalización del diálogo con la sociedad civil organizada

5.1 El Acuerdo Global institucionaliza el diálogo político, el cual engloba todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo, a todos los niveles. A este respecto, se contempló la creación de un «Consejo Conjunto» (art. 45) encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo, el cual está asistido en la realización de sus tareas por un «Comité Conjunto» (art. 48). Igualmente, el Acuerdo establece que el Consejo Conjunto **podrá decidir la creación de cualquier otro Comité especial u organismo que le ayude en la realización de sus tareas (art. 49).**

5.2 Promover la participación de la sociedad civil mexicana y europea resulta fundamental para lograr la incorporación de los intereses de los sectores sociales de ambas partes en el proceso de aplicación del Acuerdo Global. Todo el abanico de organizaciones de la sociedad civil debe estar mejor representado: asociaciones de agricultores, consumidores, mujeres, derechos humanos y profesionales así como PYME.

5.3 Los Títulos VI y VII del Acuerdo Global contienen los artículos citados anteriormente y confieren fundamento jurídico para la creación de un Comité Consultivo Mixto UE-México. En primer lugar, el artículo 36 implica un reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar a la sociedad civil en el proceso de integración regional. En segundo lugar, el artículo 39 establece en qué ámbitos debe centrarse la cooperación, siendo el primero de ellos el desarrollo de la mencionada sociedad civil. Por último, en virtud del artículo 49 se confiere al Consejo Conjunto la facultad de crear cualquier otro Comité consultivo u organismo que considere necesario para desarrollar las disposiciones del Acuerdo. Al mismo tiempo, la cláusula evolutiva (artículo 43), permite ampliar cualquier ámbito de la cooperación. Por tanto, existe la posibilidad real de crear dicho órgano conjunto UE-México, donde se tenga oportunidad de participar en los diversos aspectos del Acuerdo. En opinión del CESE y de acuerdo con la experiencia adquirida ⁽³⁰⁾, la denominación para dicho órgano sería la de Comité Consultivo Conjunto (CCC) UE-México.

⁽²⁸⁾ Fuente: ANIERM con datos de la SE.

⁽²⁹⁾ No obstante, se ha de tener en cuenta que de este 90 % el 10 % está referido a petróleo y el 50 % a maquila.

⁽³⁰⁾ El artículo 10 del Acuerdo de Asociación UE-Chile (en vigor desde el 1 de marzo de 2005, DO L 352 de 30/12/2002) instaura el «Comité Consultivo Conjunto» cuya función es «asistir al Consejo de Asociación para promover el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil de la Unión Europea y de Chile».

5.4 En opinión del CESE, la constitución y funcionamiento de un organismo de esas características vendría facilitada si existiera en México un **órgano homólogo al CESE, legítimo, representativo e independiente** y en el que estuvieran representados, convenientemente, los tres sectores tradicionales (empresarios, trabajadores y los intereses diversos). No obstante, hasta el momento no han prosperado algunos intentos parlamentarios de crear un CES mexicano, a pesar de estar presentado un proyecto de Ley federal «cuyo objeto es la creación de un Consejo Económico y Social como un órgano público con domicilio en la Ciudad de México» ⁽³¹⁾. Tampoco existe un consenso entre las organizaciones sindicales, empresariales y del tercer sector favorable a su creación. Y a la hora de definir un organismo de esas características existe cierta confusión entre los instrumentos del diálogo social (consulta, concertación y negociación) y la consulta a la sociedad civil.

5.5 Por parte del gobierno, el diálogo (más de carácter social que civil) con una parte de la sociedad civil se articula a través del llamado Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (CDSP) ⁽³²⁾, en el que están representados los sindicatos y los empresarios junto con la administración central y regional. El tercer sector tiene una presencia parcial e insuficiente a través de representantes académicos y agricultores. Por otra parte, el gobierno también ha venido manteniendo un diálogo con otras plataformas que reagrupan a diversas organizaciones (sindicatos, cámaras de la pequeña empresa, ongs) de la sociedad civil, especialmente en relación con los acuerdos comerciales firmados por México.

5.6 El Gobierno y los empresarios mexicanos abogan por hacer del CDSP el interlocutor del CESE, aun cuando el primero reconoce que sería un primer paso hasta ver cómo se podrían ir integrando las organizaciones del tercer sector. Los sindicatos, por su parte, participan activamente y reconocen, en su gran mayoría, al CDSP, si bien no tienen una posición unánime respecto a si ha de ser el homólogo del CESE. En cuanto a las organizaciones comprendidas en la plataforma de la sociedad civil, abogan por un CES *ex novo*.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Si bien los cambios que se están produciendo en México son acogidos favorablemente, es indudable que aún quedan muchas reformas por realizar. Así, entre otras cosas, es necesario fortalecer el Estado de Derecho garantizando la libertad y la seguridad jurídica, abordar los problemas existentes en la aplicación de la justicia, redistribuir de manera más adecuada la riqueza, desarrollar la protección social, contar con un acceso a una educación y una sanidad de calidad e incrementar el mercado doméstico a través, entre otras cosas, de las PYME, haciendo de la cohesión social el eje de todas las mejoras que han de ser emprendidas, de manera que México pueda ser considerado como un país desarrollado con plenas garantías.

⁽³¹⁾ Artículo 1 del proyecto de Ley.

⁽³²⁾ Para más información véase la siguiente página de internet: http://www.stps.gob.mx/consejo_dialogo/cpdsp/frameset.htm.

6.2 El CESE considera que no se han desarrollado suficientemente todas las potencialidades del Acuerdo Global, en todas sus vertientes. Así estima que se ha de impulsar el Acuerdo para reducir aranceles, eliminar obstáculos técnicos al comercio y abrir nuevos sectores al comercio de servicios e inversión. Se ha de fomentar el establecimiento de empresas en ambos lados, facilitando las relaciones institucionales, creando un entorno favorable a la actividad empresarial y promoviendo foros de encuentro. Se debe potenciar la cooperación bilateral en iniciativas exteriores de interés común, principalmente, en el resto de América Latina y en los EE UU. Se deben desarrollar los aspectos sociales y laborales del Acuerdo (formación, igualdad de oportunidades, empleo, etc.) mediante proyectos de cooperación.

6.3 Para hacer posible la participación de la sociedad civil en el desarrollo de estas tareas, el CESE considera que es posible crear un CCC UE-México. Asimismo, el CESE es un firme defensor de la creación de un órgano homólogo en México y, en este sentido, insta a los representantes mexicanos a continuar los trabajos en este sentido.

6.4 Desde el punto de vista del CESE, el CCC UE-México podría ser un órgano consultivo del Consejo Conjunto para participar en el desarrollo, seguimiento y la aplicación del Acuerdo Global. Sus funciones serían las de emitir opiniones sobre las consultas que demandara el Comité Conjunto o el Consejo Conjunto, en las materias que se determinen. Asimismo podrá emitir opiniones o recomendaciones, por propia iniciativa, sobre las cuestiones que afecten al Acuerdo. Igualmente, sería el encargado de realizar un informe periódico sobre la evolución del Acuerdo y de coordinar, con el apoyo, incluido el financiero, del Comité Conjunto, los encuentros del Foro de la Sociedad Civil UE-México. El CCC mantendría, de igual manera, reuniones periódicas con la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México, bajo las formas que se establezcan, para un mejor seguimiento del Acuerdo.

6.5 Con el fin de analizar la posible constitución de un CCC UE-México, el CESE considera conveniente proseguir, de una manera sistematizada, las relaciones, que hasta ahora han sido esporádicas, con la sociedad civil mexicana y, para ello, invita a los actores de la misma a designar por consenso a tres representantes de cada uno de los grupos de la sociedad civil (empresarios, trabajadores y del tercer sector). Por su parte, el CESE designaría a tres representantes de cada uno de sus tres Grupos como contraparte. Se trataría de crear un grupo de trabajo conjunto con el objetivo de «hacer camino al andar».

6.6 La finalidad de dicho Grupo de Trabajo Conjunto CESE-Representantes de la Sociedad Civil Mexicana sería la de elaborar una propuesta sobre la creación, composición, funciones y reglamento de funcionamiento de un CCC UE-México. Dicha propuesta podría ser elaborada a lo largo del próximo año de 2006 y presentada al Consejo Conjunto en 2007.

6.7 Por otro lado, y en el marco bilateral fuera del Acuerdo, el CESE estará dispuesto a apoyar, en la medida de sus posibilidades y siempre que existiera un consenso en la sociedad mexicana, la creación de un órgano homólogo, de ámbito nacional, en México. Ello facilitaría un mayor desarrollo de las relaciones entre las diversas organizaciones de la sociedad civil europea y mexicana y contribuiría positivamente a reforzar los vínculos euro-mexicanos.

6.8 En opinión del CESE ese órgano debería ser el reflejo de la pluralidad de la sociedad civil mexicana, y en consecuencia estar conformado por los tres sectores antes mencionados. Sus premisas habrían de ser (como en el caso del CESE) las de la representatividad, la independencia y la legitimidad. Nuestra experiencia indica que para llegar a la creación de una institución de estas características es fundamental un esfuerzo de consenso entre los distintos sectores de la sociedad civil implicados y una cierta definición de la representatividad de las organizaciones que han de estar en ella representadas.

Bruselas, 15 de febrero de 2006.

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