

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 110

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

9 de mayo de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006	
2006/C 110/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento»	1
2006/C 110/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe sobre la política de competencia 2004» SEC(2005) 805 <i>final</i>	8
2006/C 110/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la financiación de la normalización europea» COM(2005) 377 <i>final</i> — 2005/0157 (COD)	14
2006/C 110/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la mejora del marco de la UE para los fondos de inversión» COM(2005) 314 <i>final</i>	19
2006/C 110/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La accesibilidad electrónica» COM(2005) 425 <i>final</i>	26
2006/C 110/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos a los Estados miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004» (COM(2004) 550 <i>final</i>) — 13632/05 AD 1 + CORRIGENDO 1)	33

ES

Precio:
18 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 110/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión social de la cultura»	34
2006/C 110/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «JEREMIE» (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Reglamento (CE, Euratom) de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas» (SEC(2005) 1240 <i>final</i>)	46
2006/C 110/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Materias primas renovables — Perspectivas de desarrollo para una utilización material y energética»	49
2006/C 110/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La madera como fuente de energía en la Europa ampliada»	60
2006/C 110/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-China: el papel de la sociedad civil»	68
2006/C 110/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea»	75
2006/C 110/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — “i2010” — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» COM(2005) 229 <i>final</i>	83
2006/C 110/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La violencia doméstica contra las mujeres»	89



II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

425º PLENO DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE MARZO DE 2006

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento»

(2006/C 110/01)

El 14 de julio 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: «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2006 (ponente: Sr. PESCI).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 135 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1 Introducción

1.1 Para la Unión Europea, el turismo es una importante realidad económica, dado que representa el 5,5 % de su PIB (con cifras que oscilan entre el 3 % y el 8 % según el Estado miembro) gracias a la actividad de más de dos millones de empresas, que emplean a cerca de nueve millones de personas. Además, el turismo imprime un vigoroso impulso a otros sectores de la economía: desde la industria, sobre todo en ámbitos relacionados con la moda, hasta el transporte, el sector agroalimentario, el comercio y otras categorías de servicios.

1.2 Más del 80 % del turismo europeo es de origen individual y familiar, mientras que el resto lo representa el turismo de negocios derivado de las empresas. Las familias europeas destinan aproximadamente la octava parte de su presupuesto a actividades relacionadas con el turismo.

1.3 Europa sigue siendo, hoy por hoy, la región turística más visitada del mundo. De hecho, se registra un crecimiento constante del flujo turístico hacia la Unión Europea procedente de Rusia, China y la India, donde el desarrollo económico está propiciando un rápido aumento del porcentaje de población que puede acceder a este tipo de consumo.

1.4 A pesar de lo positivo de estos datos iniciales, el sector del turismo europeo sufre cada año en mayor medida la presión competitiva de los nuevos países emergentes. El presente dictamen de iniciativa pretende resaltar ante las instituciones europeas el posible efecto positivo de la cultura en el turismo europeo, y pedirles que realicen un esfuerzo por valo-

rizar y proteger las riquezas culturales del viejo continente: al no poderse deslocalizar ni replicar –al contrario de lo que ocurre con otros sectores industriales–, estas riquezas pueden ser el instrumento que permita superar la competencia de otras áreas geográficas.

1.5 La elaboración del presente Dictamen ha requerido la celebración de varios encuentros con los responsables de las distintas direcciones generales de la Comisión Europea interesadas en el tema del turismo y la cultura, así como con representantes del Parlamento Europeo. Además, el 18 de noviembre de 2005 se organizó en Paestum, que cuenta con uno de los yacimientos arqueológicos más interesantes de Italia, una audiencia pública en la que participaron numerosos representantes de instituciones políticas, organizaciones internacionales (Unesco), asociaciones culturales y empresas turísticas privadas. Esta audiencia se desarrolló en el marco de la «Octava Bolsa Mediterránea de Turismo Arqueológico», por lo que también se pudo contar con la participación de representantes de países de la otra orilla del Mediterráneo.

2 Un nuevo impulso a la Agenda de Lisboa

2.1 La cumbre europea de marzo de 2005 instó a la Comisión, el Consejo y los Estados miembros a que reactivaran la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, y les solicitó que participaran activamente con el fin de lograr sus objetivos, ya que es evidente que el turismo y la cultura pueden contribuir significativamente tanto al crecimiento como al

empleo. En términos de crecimiento, el turismo es efectivamente uno de los sectores económicos que presenta las perspectivas de desarrollo más elevadas para los próximos años: entre 2006 y 2015, se calcula que crecerá a un ritmo anual del 3,1 %. Además, parece que el turismo es, a efectos de la creación de empleo, un sector que puede perfectamente contribuir de manera significativa a la lucha contra el desempleo. Al ser éste un sector caracterizado por emplear a un gran número de trabajadoras, también podrá contribuir a alcanzar el objetivo específico de la Estrategia de Lisboa de incrementar los niveles de empleo femenino ⁽¹⁾. Aunque se calcula que el turismo europeo duplicará su volumen en los próximos veinticinco años, este incremento sigue siendo inferior a la media mundial y, en particular, a la de algunas regiones de los países emergentes. Por consiguiente, es necesaria la aplicación de medidas adecuadas por parte de todas las instituciones para incrementar aún más el crecimiento turístico y volver a colocar a la Unión Europea en la cúspide mundial en este sector.

3 El turismo cultural

3.1 Entre los sectores turísticos que registran un mayor nivel de crecimiento figura el turismo cultural, es decir, el turismo vinculado a los valores artísticos y paisajísticos, a las ciudades artísticas y a las zonas caracterizadas por una particular concentración de valores históricos y de tradiciones locales. Este dictamen no tiene como objetivo abordar los temas relacionados con la cultura en su conjunto, sino que pretende evaluar el impacto que pueden tener los aspectos culturales en el turismo.

3.2 En este segmento turístico específico, la Unión Europea cuenta con una especial ventaja ya que es la región del mundo que presenta una mayor «densidad cultural». Así, los 25 Estados de la Unión Europea albergan 300 de los 812 sitios culturales y naturales declarados «patrimonio de la humanidad» en 137 países de la Unesco. Si a los 25 Estados miembros actuales se añaden los cuatro países que esperan adherirse a la Unión Europea (Bulgaria, Croacia, Rumanía y Turquía), este número aumenta hasta 331 ⁽²⁾. Desde la celebración de la segunda conferencia anual de la red *European Cultural Tourism Network* se ha dado a conocer un dato muy relevante: el flujo de visitantes procedentes de China y la India hacia Europa se debe únicamente al interés que despiertan entre las poblaciones de esos países las riquezas culturales y arquitectónicas europeas. Por este motivo, la UE y los Estados miembros deben seguir invirtiendo en la preservación de su rico patrimonio cultural y en la promoción del turismo cultural.

⁽¹⁾ Según los datos de la red ECTN (*European Cultural Tourism Network*), el turismo cultural beneficia directamente a tres ámbitos concretos de la Estrategia de Lisboa: el área 8, crecimiento del empleo, el área 9, población activa y el área 10, educación. Creada en 2003 con el objetivo de promover la colaboración entre las distintas instancias del turismo cultural, la ECTN es un proyecto cofinanciado por la Unión Europea.

⁽²⁾ El reparto de los sitios de la Unesco (el organismo de las Naciones Unidas responsable de la cultura) entre los 25 Estados miembros de la Unión Europea queda de la manera siguiente: Austria 8, Bélgica 10, Chipre 3, Dinamarca 4, Estonia 2, Finlandia 6, Francia 30, Alemania 31, Grecia 16, Irlanda 2, Italia 42 (incluidos los dos sitios de la Ciudad del Vaticano), Letonia 2, Lituania 4, Luxemburgo 1, Malta 3, Países Bajos 7, Polonia 12, Portugal 13, el Reino Unido 26, República Checa 12, Eslovaquia 5, Eslovenia 1, España 38, Suecia 14 y Hungría 8.

3.3 Además de los valores económicos, el turismo cultural es importante también para desarrollar valores sociales y civiles, y favorecer la integración europea y el diálogo entre los pueblos y las civilizaciones. El desarrollo de la identidad europea no puede prescindir de un conocimiento más profundo de los países, las tradiciones culturales y las «diferencias» que componen el rico mosaico europeo. En este período marcado por una «crisis de la conciencia europea», la promoción de los valores culturales europeos puede constituir una señal de optimismo y confianza para el futuro de la Unión ⁽³⁾.

3.4 Además, la Unión Europea se debe comprometer, sobre todo en estos momentos tan difíciles para el multiculturalismo, a desarrollar el diálogo cultural y religioso con los demás pueblos, recurriendo también a la promoción del turismo cultural. Así pues, parece especialmente oportuna la decisión de la UE de designar 2008 como «Año europeo del diálogo intercultural».

3.5 Un desarrollo del turismo cultural que pone de manifiesto el contexto histórico y social de los bienes artísticos europeos y valoriza el patrimonio medioambiental permitirá a los turistas procedentes de todos los países comprender verdaderamente el trasfondo cultural de Europa.

4 El compromiso actual de las instituciones europeas

4.1 La Unión Europea viene realizando esfuerzos desde hace ya algún tiempo en materia de turismo y de protección y promoción del patrimonio cultural, aunque no ha podido recurrir nunca a una financiación directa de las actividades turísticas al no existir un fundamento jurídico que lo permitiese. Este fundamento jurídico se ha previsto por fin en el proyecto del nuevo Tratado Constitucional, que, desgraciadamente, aguarda aún su ratificación. El planteamiento adoptado hasta el momento por la UE para valorizar al máximo las posibilidades del turismo ha tenido un carácter esencialmente horizontal: en algunas ocasiones se ha promovido el turismo a través de los Fondos Estructurales, mientras que en otras se ha recurrido a la acción indirecta de proyectos que, si bien incumbían a otros sectores como el medio ambiente o la investigación, también aportaban ventajas al sector turístico. A pesar de este dato aparentemente positivo, la dificultad que afronta la DG Empresa e Industria (Unidad de Turismo) a la hora de llevar a la práctica una coordinación eficaz con las demás direcciones generales relacionadas directa o indirectamente con el turismo amenaza con disipar los efectos beneficiosos que para este sector pudieran derivarse de las distintas iniciativas europeas.

4.2 Por lo que respecta a los Fondos Estructurales, la UE ha asignado a proyectos vinculados directa o indirectamente al sector del turismo en torno a 7 000 millones de euros durante el período 2000-2006, y alrededor de 2 000 millones a proyectos culturales (programas Interreg III, Leader+ y Urban).

⁽³⁾ EUROPA NOSTRA (Federación europea del patrimonio cultural para valorizar y proteger el patrimonio cultural europeo, compuesta por 40 países europeos y más de 200 asociaciones dedicadas a la salvaguardia y valorización del patrimonio cultural) sostiene que el patrimonio cultural europeo constituye un elemento importante en el desarrollo y la promoción de la identidad europea y de la ciudadanía europea.

Se trata, pues, de una financiación que ronda en total los 9 000 millones de euros en favor del turismo y la cultura y que, no obstante, corre el riesgo de no materializarse de manera adecuada ya que el nivel de coordinación en la gestión de estos ámbitos, financiados con cargo a los Fondos Estructurales, no es el mejor posible.

4.3 Entre las iniciativas que ha emprendido la Unión Europea para promover el patrimonio cultural, destaca el proyecto «Capital europea de la cultura» por el gran éxito cosechado. Un reciente estudio⁽⁴⁾ encargado por la Dirección General de Cultura muestra que tal programa en las ciudades elegidas como «Capitales europeas de la cultura» genera durante el año de su celebración un incremento medio del 12 % del volumen turístico, y durante el año siguiente un aumento del flujo turístico superior a la media de los años precedentes. Según el mismo estudio, las posibilidades de crecimiento de este acontecimiento siguen siendo elevadas, aunque sería oportuno explotarlas en mayor medida. Por este motivo, la Dirección General de Cultura ha elaborado de cara al futuro una nueva propuesta encaminada a aprobar criterios nuevos y más claros para la selección de las ciudades candidatas, incentivar la competición y la emulación entre estas ciudades, resaltar la dimensión europea y la sostenibilidad de los programas culturales y, por último, fomentar la divulgación de buenas prácticas en la gestión de los actos culturales. Además, en esta propuesta se solicita que se triplique el importe de la contribución europea a las «capitales europeas de la cultura», que se eleva en la actualidad a 500 000 euros.

4.4 A principios de diciembre de 2005, y en consonancia con el objetivo de promover al máximo las posibilidades del turismo y la cultura, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo aprobó, por primera vez, la asignación de una suma por valor de un millón de euros para la elaboración de un proyecto que promueva los «destinos europeos de excelencia».

4.5 Por su parte, la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión ha creado un Grupo para la sostenibilidad del turismo (GST) compuesto, entre otros, por expertos representantes de las instituciones y de los distintos sectores interesados, con el objetivo de formular propuestas a la Comisión para alcanzar un turismo sostenible con vistas a la preparación, de aquí a 2007, de una Agenda 21 europea para el turismo. Al igual que la Comisión y el Parlamento Europeo, el Comité considera que la única forma de turismo que cabe promover es sólo y exclusivamente la del turismo sostenible.

4.6 Además, el Comisario Günter Verheugen ha anunciado con motivo del IV Foro Europeo del Turismo, celebrado en Malta el 20 octubre de 2005, la apertura en los primeros meses de 2006 de un «portal europeo del turismo», que proporcionará acceso a los sitios web de las organizaciones turísticas nacionales, a fin de mejorar la promoción de las localidades turísticas europeas en el resto del mundo.

(4) Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors, «*European Cities and Capitals of Culture*»; estudio elaborado para la Comisión Europea, agosto de 2004.

4.7 Por último, la DG Empresa de la Comisión acaba de emprender un estudio sobre el tema «El impacto de los acontecimientos culturales y deportivos en las PYME vinculadas al sector del turismo», mientras que la DG Cultura está llevando a cabo una investigación sobre la economía de la cultura en Europa.

5 El compromiso del Comité Económico y Social Europeo

5.1 El Comité Económico y Social Europeo, consciente de la importancia que reviste el sector turístico para Europa, lleva algún tiempo interesándose por los temas relacionados con este sector como, por ejemplo, la política turística en la Europa ampliada, el turismo y el desarrollo socioeconómico, el turismo y la cooperación entre los sectores público y privado, el turismo y el deporte, etc⁽⁵⁾.

5.2 Al igual que los precedentes dictámenes ya mencionados en el punto 5.1, el presente dictamen sobre turismo y cultura pretende contribuir –junto con los dos estudios citados en el punto 4.7– a definir las futuras orientaciones en materia de programación turística a escala europea.

6 Desarrollar la sensibilidad cultural de los ciudadanos

6.1 El esfuerzo fundamental por fomentar los valores culturales ha de incumbir a los ciudadanos, que deberán concienciarse más de la riqueza que esconden los patrimonios históricos, artísticos y medioambientales de las localidades donde residen⁽⁶⁾. Una vez sensibilizados, podrán desempeñar una valiosa función de protección y promoción de sus localidades, respaldando así las acciones de los entes públicos.

6.2 Para fomentar esta amplia concienciación cultural es necesario actuar ya en la escuela mediante programas que ayuden a los jóvenes a conocer mejor las riquezas históricas, artísticas y medioambientales de sus localidades, así como a través de iniciativas que conviertan a los más jóvenes en protagonistas de su valorización⁽⁷⁾.

(5) Entre los temas que ha abordado el CESE en relación con el turismo cabe mencionar los siguientes: «La política turística en la UE ampliada», «La contribución del turismo al desarrollo regional» y «La política turística y la cooperación entre los sectores público y privado» (Ponente: Sr. Mendoza Castro); «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa» (ponente: Sr. Pesci).

(6) Parece oportuno recordar la iniciativa del Ayuntamiento de Amberes, Bélgica, que permite a los habitantes de esta localidad el acceso gratuito a sus museos.

(7) En Italia, por ejemplo, se han llevado a cabo diversas iniciativas de interés en este ámbito: la asociación FAI (Fondo Ambiente Italiano) promueve cada año, a principios de primavera, la apertura de monumentos poco conocidos o normalmente cerrados al público, y pide a los jóvenes de los colegios locales que se hagan «guías turísticos por un día» y enseñen los monumentos a los visitantes.

7. Los segmentos del turismo cultural

7.1 Para promover eficazmente el turismo cultural y conquistar también al «turista culturalmente indiferente» es preciso analizar y desarrollar sus diversos segmentos, a fin de determinar las líneas de tendencia y las posibilidades de ulterior desarrollo en el futuro. Los principales segmentos del turismo cultural son el patrimonio artístico, los actos, muestras y exposiciones, la enogastronomía, el turismo rural, el «cineturismo» y los parques temáticos culturales.

7.2 El patrimonio artístico

7.2.1 El segmento más tradicional del turismo cultural es el relativo al patrimonio artístico «físico» constituido por los centros históricos, los museos y las áreas arqueológicas. Para este segmento la prioridad es la de favorecer una mayor integración entre la gestión de los bienes culturales y la gestión de los servicios turísticos para favorecer el «disfrute» de tales bienes por parte de los turistas. Se trata de gestionar en términos unitarios de «sistemas turístico-culturales» para administrarlos según lógicas integradas; así, se deberá favorecer, por ejemplo, la gestión unitaria de diferentes sistemas artístico-medioambientales tanto si pertenecen a las administraciones públicas como a diferentes sujetos privados, o promover políticas de horarios y precios que optimicen la accesibilidad de los sitios y permitan incrementar los ingresos para cubrir así los gastos de gestión. Además, será necesario «dar vida» al patrimonio cultural, por ejemplo, mediante exposiciones temporales en museos, palacios o castillos históricos, con especial hincapié en la promoción del arte contemporáneo.

7.2.2 Existen experiencias interesantes como, por ejemplo, la de las «tarjetas turísticas» de diversas ciudades europeas que integran servicios de transporte y acceso a museos y yacimientos arqueológicos.

7.2.3 Para los centros artísticos menores es particularmente indicada la experiencia de los «distritos culturales», que, al integrar los servicios turísticos y culturales de zonas homogéneas formadas por más de una comunidad y concentrar la financiación de entes públicos y operadores privados, pueden promoverse de modo unitario. Por otra parte, el Comité estima oportuno que las organizaciones turísticas regionales colaboren en el desarrollo y creación de distritos culturales también con carácter transfronterizo.

7.2.4 Además, habría que establecer «redes» o rutas⁽⁸⁾ de bienes culturales presentes en distintos países, como redes de castillos o palacios históricos, de yacimientos arqueológicos (como, por ejemplo, la red de ciudades de la Magna Grecia)⁽⁹⁾

⁽⁸⁾ Una experiencia interesante en este sentido la constituye la Red de ciudades fortificadas: gracias a esta red de diecisiete localidades históricas —constituida por las regiones de Kent (Reino Unido), Norte-Paso de Calais (Francia) y Flandes Occidental (Bélgica)— se ha logrado valorizar el valioso patrimonio común de esta zona.

⁽⁹⁾ Tal como propusieron el 18 de noviembre de 2005 en la audiencia pública de Paestum algunos asesores turísticos de la Región de Campania y de Grecia.

o redes de museos particulares —como son los museos dedicados a sectores específicos de actividad—, o rutas transeuropeas⁽¹⁰⁾ como la Vía Fracigena. Estas redes o itinerarios podrían identificarse con un logotipo común, señalizarse adecuadamente y promoverse de manera integrada. Además, sería conveniente, en la medida de lo posible, velar por la homogeneidad en los servicios de acogida.

7.3 Actos, muestras y exposiciones

7.3.1 Un segundo segmento importante del turismo cultural es el relativo a las manifestaciones artísticas: muestras, conciertos, festivales y otras iniciativas particulares. En los últimos diez o quince años los actos culturales han pasado a constituir potentes factores para la promoción del turismo. Flujos cada vez mayores de apasionados, sobre todo jóvenes, se trasladan para visitar grandes muestras, participar en conciertos y asistir a iniciativas particulares como, por ejemplo, las «Noches blancas» que se están extendiendo por numerosas ciudades europeas, como París, Versalles, Bruselas, Roma, Viena o Varsovia.

7.3.2 La mejora de este segmento requiere tanto intervenciones en infraestructuras a fin de realizar o reestructurar sedes adecuadas para las muestras y festivales, como intervenciones en los programas en relación con iniciativas de promoción y comunicación. La Unión Europea podría favorecer la confección de un calendario único de los actos culturales, promover la colaboración entre diversos países e instituciones culturales y, por último, fomentar iniciativas en los países que tengan menos experiencia y tradición en este ámbito, empezando por los diez nuevos Estados miembros.

7.4 Valores enogastronómicos y turismo rural

7.4.1 Un tercer segmento importante del turismo cultural es el ligado a los valores enogastronómicos de los diferentes territorios: un segmento de «cultura material» que en los últimos años ha venido asumiendo una importancia cada vez mayor y ha generado un verdadero movimiento cultural y económico para la promoción de los productos típicos⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Entre las numerosas iniciativas de interés en este ámbito cabe recordar:

- «European Route of Brick Gothic», proyecto en el que participan hasta siete países (Suecia, Dinamarca, Alemania, Polonia, Lituania, Letonia y Estonia), 26 ciudades y dos regiones;
- «Itinerario europeo del patrimonio cultural judío», programa premiado como «Mejor itinerario cultural» por el Consejo de Europa (5 de diciembre de 2005).

⁽¹¹⁾ Entre las distintas iniciativas encaminadas a la promoción de los productos típicos cabe recordar «Slow Food», asociación internacional fundada por Carlo Petrini, que cuenta actualmente con 83 000 miembros, con sede en Italia, Alemania, Suiza, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido, además de contar con rerepresentantes en otros 122 países. «Slow Food» se contrapone a la normalización del gusto, defiende la necesidad de información por parte de los consumidores y protege la identidad cultural ligada a las tradiciones alimentarias y gastronómicas. Entre los itinerarios europeos, probablemente más característicos por lo que respecta a la promoción de los productos típicos, destacan el de la Vía del Whisky, en Escocia, único itinerario en el mundo dedicado totalmente al whisky de malta, el de las cervezas «trapenses» en Bélgica y los Países Bajos, la ruta de las ostras en Bretaña, etc.

7.4.2 Se trata, también en este caso, de favorecer la creación de unos «circuitos enogastronómicos» que se integren con los valores artísticos y culturales, promoviendo una oferta unitaria de visitas culturales, degustaciones y experiencias de la vida rural, combinando así el conocimiento de la historia del arte y la experiencia de las tradiciones en materia de vinos y platos típicos de una determinada localidad o área geográfica.

7.4.3 La Unión Europea podría promover un «Atlas europeo de los circuitos enogastronómicos del turismo rural» favoreciendo, en particular, los itinerarios transfronterizos que aúnen las tradiciones de dos o tres países; esto contribuiría también a valorizar las raíces comunes que constituyen la base de muchas tradiciones y «diferencias».

7.5 Cineturismo

7.5.1 Un cuarto segmento del turismo cultural, que está emergiendo como un notable propulsor de flujos turísticos, es el ligado a la producción de películas y series televisivas. Las visitas a los escenarios y lugares que han servido de marco para películas y series televisivas de éxito están multiplicando el turismo en muchas regiones. Así, por ejemplo, el castillo de Alnwick, en Northumberland (norte del Reino Unido), en el que se han ambientado las películas extraídas de las novelas de J.K. Rowling con Harry Potter como protagonista, ha generado en poco tiempo, partiendo de cero, un flujo turístico de 13 millones de euros al año, pasando a ser así una de las metas turísticas más importantes del Reino Unido. Lo mismo ha sucedido en Italia con el castillo piemontés de Agliè, donde está ambientada la serie televisiva «Elisa di Rivombrosa», pues ha pasado de una media de 100 a un promedio de 3 500 visitas semanales. El efecto de la notoriedad se aplica también a películas aún no estrenadas, pero en curso de realización: en el Reino Unido, la pequeña ciudad de Lincoln, donde se está rodando la película «El Código Da Vinci», basada en el *best seller* homónimo del escritor Dan Brown, ya se ha convertido en meta de constantes flujos turísticos, mientras que en París han aparecido agencias de viajes que organizan «tours» que recorren exclusivamente los lugares descritos en la novela de Brown.

7.5.2 Según una encuesta británica realizada en agosto de 2005 en el Reino Unido, el 27 % de los adultos y el 45 % de los jóvenes entre los 16 y los 24 años se ven influenciados, a la hora de elegir el destino de sus vacaciones, por las películas vistas en el cine o en la televisión. Por ello, VisitBritain, el ente de promoción del turismo inglés, sigue atentamente la producción de las películas y publica en su sitio Internet los «*movie maps*», mapas muy detallados con todos los lugares donde se están rodando las nuevas películas con indicaciones del itinerario para llegar a ellos y de los servicios turísticos ofrecidos en los mismos.

7.6 Parques temáticos culturales

7.6.1 Un quinto segmento del turismo cultural es el que se podría vincular a la creación de parques temáticos de carácter histórico y artístico destinados a completar las visitas a los museos, a los centros históricos y a las áreas arqueológicas. Este tipo de parques, que podrían instalarse en las cercanías de

destinos turísticos célebres y de renombre, debería ser un instrumento de apoyo para comprender a fondo la realidad histórica en la que se «sumerge»⁽¹²⁾ el turista. Parques análogos podrían nacer en los mayores distritos culturales europeos⁽¹³⁾ y la Unión Europea podría favorecer la realización de estas infraestructuras de *info-tainment* (información y entretenimiento) que podrían constituir ulteriores incentivos para los flujos turísticos.

8 La utilización de las nuevas tecnologías

8.1 Realización de sitios Internet y canales televisivos por satélite y digitales, utilización de clips de audio y vídeo para teléfonos móviles de última generación, reconstrucción de monumentos y ambientes histórico-artísticos mediante el uso de técnicas de realidad virtual: numerosas son las contribuciones que las nuevas tecnologías informáticas y de la comunicación pueden ofrecer a la valorización de los bienes culturales en materia turística⁽¹⁴⁾.

8.2 Las nuevas tecnologías podrían aplicarse de manera concreta para asegurar la sostenibilidad turística y la protección de los sitios artísticos más populares que corran el riesgo de deteriorarse como consecuencia de la invasión masiva de turistas. Así, las tecnologías informáticas pueden ofrecer nuevas oportunidades para la programación, el seguimiento y la clasificación de los flujos turísticos, con un control automático de aquellas variables ambientales (como la humedad en las salas de los museos) que pudieran poner en peligro las obras de arte. Además, los sistemas de reserva por Internet y las visitas mediante cita previa pueden servir para valorizar aquellos sitios que únicamente puedan ser visitados por pequeños grupos turísticos a la vez.

8.3 Por último, tampoco se debe olvidar la valiosa contribución de las tecnologías modernas a la hora de implantar estructuras y sistemas que permitan derribar las barreras arquitectónicas, que constituyen con demasiada frecuencia un obstáculo infranqueable para las personas con discapacidades.

8.4 La Unión Europea, que en el Séptimo programa marco de investigación e innovación ha mencionado cómo el sector del turismo y el acceso al patrimonio cultural pueden verse beneficiados por la aplicación de los resultados de la investigación, podría incentivar la realización concreta de iniciativas de

⁽¹²⁾ Un ejemplo de gran interés lo constituye la «Malta Experience»: la proyección de una película de aproximadamente una hora de duración sirve para presentar la historia de la isla y la de las poblaciones que la han habitado desde sus albores; de este modo se hace posible que también los visitantes más jóvenes comprendan mejor la realidad que les rodea.

⁽¹³⁾ Junto al área arqueológica de Pompeya podría crearse, por ejemplo, un parque virtual sobre la antigua Pompeya que podría representar la vida cotidiana de la época e incluso reproducir la erupción del Vesuvio que la destruyó. Otro parque similar podría instalarse en la localidad belga de Waterloo para permitir que los turistas comprendieran mejor como se libró una de las batallas más famosas de la historia.

⁽¹⁴⁾ Durante la convención «Turismo cultural: un desafío para la integración europea», que tuvo lugar bajo los auspicios de la Presidencia luxemburguesa en abril de 2005, se ofrecieron algunos ejemplos interesantes acerca de la aplicación de las nuevas tecnologías, como el uso de agendas electrónicas personales que proporcionen en todo momento información sobre el territorio que se está atravesando (este ejemplo está especialmente relacionado con el recorrido de los peregrinos de la Via Francigena).

este tipo y, posiblemente, confeccionar un repertorio de las tecnologías disponibles y un mapa de las mejores prácticas a nivel comunitario que pueda facilitar indicaciones a los operarios de los diversos países.

8.5 La utilización de las tecnologías es esencial para promover los destinos turístico-culturales europeos no sólo dentro de la Unión, sino también fuera de ella. También en este caso sería conveniente recurrir a un censo de las iniciativas emprendidas en los diferentes países. Además de la apertura del «portal europeo del turismo», la Unión Europea podría hacer realidad una televisión por satélite para fomentar el turismo en el viejo continente entre los países extracomunitarios.

9 El problema de la gobernanza de los bienes culturales y la formación del personal encargado

9.1 Un sistema eficaz de valorización turística del patrimonio cultural plantea el problema de la gobernanza de los bienes culturales: éstos son, en efecto, o de propiedad pública (estatal o local) o propiedad de organizaciones religiosas o asociativas o incluso de propiedad privada. La situación es especialmente delicada en algunos de los nuevos Estados miembros, donde las nacionalizaciones forzadas de las pasadas décadas han generado un clima de incertidumbre por lo que respecta al derecho de propiedad y han menoscabado, en particular, la conservación de numerosos bienes culturales.

9.2 Es necesario, por consiguiente, favorecer modelos de gobernanza que, respetando a los actuales propietarios de los bienes artístico-culturales y ofreciendo las máximas garantías en el plano de la protección y preservación, permitan realizar gestiones coordinadas de los diferentes sistemas turístico-culturales, favoreciendo al mismo tiempo la coparticipación de inversiones públicas y privadas, también por medio de incentivos fiscales adecuados.

9.3 La Unión Europea podría proceder a una verificación de los sistemas de gobernanza seguidos actualmente en los diferentes países europeos para evaluar su eficacia y favorecer su difusión en los otros países, o bien podría proponer sistemas innovadores –también en relación con los regímenes fiscales– que pudieran favorecer los marcos de cooperación entre los sectores público y privado en la gestión.

9.4 Al problema de la gobernanza se une también el problema que plantea la formación del personal encargado de los bienes culturales, que, además de las correspondientes competencias histórico-artísticas, deben mostrar en la actualidad aptitudes en materia de gestión, comercialización y uso de las nuevas tecnologías, al tiempo que los directamente implicados en las relaciones con los turistas (hoteleros, comerciantes, empleados de los servicios públicos, etc.), además de tener competencias lingüísticas, deberían ser «instruidos» en el «saber hacer» y en el respeto de la diferencia cultural turística. También en este ámbito, la Unión Europea podría elaborar un inventario de las experiencias más avanzadas en materia de formación para favorecer los intercambios de experiencias, las iniciativas de evaluación comparativa y la divulgación de las mejores prácticas, a fin de promover un turismo de calidad.

10 La integración entre el turismo cultural y los otros segmentos turísticos

10.1 Una eficaz gestión del turismo cultural puede producir efectos positivos también en otros segmentos turísticos, desde el turismo de balnearios al de montaña, pasando por el turismo de negocios o el de la tercera edad.

10.2 La presencia de itinerarios artísticos, de muestras, conciertos, festivales u oportunidades enogastronómicas puede favorecer la elección por los turistas de determinadas localidades europeas y puede ayudar a estas últimas a hacer frente a la competencia de las localidades turísticas de los países emergentes que, aun siendo más competitivas en el plano de los recursos naturales o de los precios, difícilmente pueden ofrecer oportunidades en el campo cultural a la altura de las europeas.

10.3 Análogamente, por lo que respecta al turismo de negocios, la posibilidad de combinar el viaje profesional con una ocasión de turismo cultural puede sugerir la prolongación del viaje en algunos días (incluso para incluir el sábado y el domingo) y puede favorecer la idea de transformarlo en una ocasión de turismo familiar con el cónyuge y los hijos.

10.4 Si tenemos en cuenta la esperanza de vida de la población europea, considerablemente más elevada que en el pasado, el turismo cultural se adapta bien a las exigencias de un público maduro que decide dedicar cada vez más su tiempo libre al aprendizaje y el conocimiento de nuevas culturas. Esta circunstancia también se ajusta a la necesidad de promover el turismo en los períodos del año que se consideran de «temporada baja».

10.5 Seguramente también en esta acción de promoción de la integración entre el turismo cultural y los demás segmentos turísticos, la Unión Europea podrá desempeñar un papel de iniciativa e impulso.

11 Conclusiones y propuestas

11.1 Basándose en la repercusión positiva que la cultura puede tener en el desarrollo del turismo y, sobre todo, teniendo en cuenta que el turismo, además de ser un sector que arrastra a otros sectores de la economía, contribuye significativamente a la realización de los objetivos de «crecimiento» y «empleo» de la Estrategia de Lisboa, el principal objetivo de este dictamen de iniciativa estriba, como ya se ha señalado anteriormente, en proporcionar a las instituciones europeas más elementos para la promoción de un sector todavía dinámico, pero expuesto, en gran medida, a la competencia de países no europeos.

11.2 Comunicación y promoción integrada

11.2.1 Para valorizar eficazmente el turismo cultural europeo, es necesario mejorar la comunicación y la promoción integrada de Europa y de los destinos europeos, favoreciendo al mismo tiempo las mejores prácticas en materia de protección, valorización, gobernanza y formación. A este respecto, no cabe duda de la gran utilidad que tendrá el portal europeo del turismo, especialmente si cumple algunas condiciones:

- que el portal se «alimente» verdaderamente de los organismos turísticos de los Estados miembros de manera homogénea, con informaciones operativas, eficaces y constantemente actualizadas;
- que proporcione también información precisa y promueva las redes e itinerarios de destinos turístico-culturales nacionales y transeuropeos;
- que pueda servir también a los agentes del sector para ponerse al día en relación con las mejores prácticas de gestión en el ámbito de los sistemas turístico-culturales y en la gobernanza de los bienes culturales, el desarrollo de iniciativas y actos, así como una formación moderna del personal encargado;
- que incluya también información organizada a nivel europeo: por ejemplo, un calendario europeo de los acontecimientos y actos culturales, así como un «atlas» de los circuitos enogastronómicos y del turismo rural;
- que se garanticen la coordinación y la sinergia entre el portal europeo del turismo y el de la cultura.

11.3 Promover las mejores prácticas a través de sistemas competitivos y gratificantes

11.3.1 La Unión Europea podría promover las mejores prácticas en la gestión de los servicios turístico-culturales recurriendo a sistemas competitivos y gratificantes en sus propios programas, comenzando por el de «Capitales europeas de la cultura»⁽¹⁵⁾ y por el futuro programa «Destinos europeos de excelencia». Asimismo, la UE podría asesorar a las ciudades y regiones que decidieran presentarse como candidatas a estos dos programas, así como ofrecerles una contribución financiera más cuantiosa que en la actualidad y, quizás, un trato preferencial en el uso de los Fondos Estructurales. En el ámbito nacional, por el contrario, sería conveniente alentar una sana competencia entre las ciudades y las localidades turístico-culturales que presenten sus candidaturas a estos dos programas mediante la aplicación de criterios definidos a escala europea: para las «capitales europeas de la cultura», sistemas de gestión, colaboración entre los sectores público y privado, integración de servicios turísticos y culturales, promoción e información acerca de los actos, etc.; para los «destinos europeos de excelencia», sostenibilidad, prolongación de la temporada turística, descongestión, sistemas de gestión, colaboración entre los sectores público y privado, integración de servicios, etc.

11.4 Favorecer el diálogo intercultural

11.4.1 A efectos de los programas turístico-culturales también debe ser una prioridad la promoción del diálogo inter-

cultural tanto dentro de la UE con vistas a la incorporación de los cuatro países candidatos, como entre la Unión Europea y las demás regiones del mundo. Desde esta perspectiva, ya se ha señalado que parece un gran acierto la decisión de designar 2008 como «Año europeo del diálogo intercultural». No obstante, también sería útil poner en marcha antes de 2008 una serie de proyectos destinados, por ejemplo, a los colegios, y que posteriormente se ampliaría a los estudiantes de escuelas superiores y a los programas de intercambio internacional – como Erasmus–, o fomentando el hermanamiento entre clases de distintos países. Algunos proyectos concretos encaminados a promover el diálogo intercultural podrían destinarse también a las personas mayores. De este modo, el año 2008 podría convertirse en un «escaparate» de las iniciativas actualmente en marcha e impulsar otras nuevas.

11.5 Crear una Agencia de Turismo Europea

11.5.1 La Unión Europea carece de instrumentos operativos directos para el turismo ya que, desgraciadamente, no existe todavía un fundamento jurídico; por consiguiente, sería útil que Europa emprendiera una acción encaminada a reforzar la coordinación en términos de gestión para promover los proyectos actuales y futuros de valorización del sector. El CESE sería favorable a la creación cuanto antes de una Agencia de Turismo Europea que, respetando en todo momento el principio de subsidiariedad, pudiera desempeñar la función de un observatorio europeo para el turismo con el objetivo de proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros información y datos fiables y comparables sobre el turismo. Esta propuesta ya se había avanzado en el anterior dictamen de iniciativa «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa».

11.6 Favorecer la coordinación política de las actividades turístico-culturales

11.6.1 El CESE valora positivamente tanto las propuestas formuladas por el Comisario Verheugen en el IV Foro del Turismo Europeo celebrado en Malta, como las recogidas en la reciente Resolución del Parlamento Europeo⁽¹⁶⁾, en el sentido de que se debe confiar a la Dirección General de Empresa e Industria la función de coordinar las diversas iniciativas comunitarias con repercusión en el sector del turismo.

11.7 El presente Dictamen ha recibido en el CESE el nombre de «Declaración de Paestum», en referencia a la audiencia pública que se celebró el pasado mes de noviembre en este fascinante yacimiento arqueológico italiano.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽¹⁵⁾ Hasta el año 2005, este programa se basaba en acuerdos intergubernamentales.

⁽¹⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible (8 de septiembre de 2005).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe sobre la política de competencia 2004»

SEC(2005) 805 final

(2006/C 110/02)

El 17 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el: «Informe sobre la política de competencia 2004».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2006 (ponente: Sr. MALOSSE).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La política de competencia de la Unión se consideró durante mucho tiempo un buque insignia de la integración europea y un logro incuestionable. No obstante, con motivo del debate sobre el Tratado Constitucional, la pertinencia de una política destinada a garantizar «una competencia libre y sin distorsiones» ha suscitado algunos interrogantes. Tras la reforma de los instrumentos de control de la normativa en materia de defensa de la competencia, la Comisión Europea ha emprendido una reforma del régimen de ayudas estatales mediante un plan de acción. La presentación del informe 2004 brinda al CESE la oportunidad de plantear una reflexión global sobre las finalidades y los métodos de la política comunitaria de competencia, en particular con respecto al siguiente contexto:

- la mundialización del comercio;
- la ampliación de la UE con el consiguiente aumento de las disparidades en términos de desarrollo;
- el retraso cada vez mayor de la Unión Europea en materia de crecimiento y empleo en comparación con sus principales competidores económicos;
- el deseo legítimo de los ciudadanos de tener una gobernanza mejor, una mejor legitimación de las políticas que se realizan y una mayor participación en la toma de decisiones.

1.2 Tras un «encuadre político» del Director General de la DG Competencia, el informe ofrece una panorámica de las actividades de la Comisión:

- en materia de defensa de la competencia (artículos 81 y 82 del Tratado) junto con algunas decisiones dictadas por las jurisdicciones comunitarias y las jurisdicciones nacionales de la UE;
- en materia de concentración, junto con una evaluación sectorial;
- en materia de control de las ayudas estatales, incluidas las normas legislativas e interpretativas, y algunas decisiones dictadas por las jurisdicciones europeas;

- en materia de ampliación, y cooperación bilateral y multilateral a nivel internacional.

El año 2004, año de la ampliación a los diez nuevos Estados miembros, estuvo marcado por la entrada en vigor de la reforma del Derecho comunitario de la competencia, el 1 de mayo.

2. Reflexiones sobre la política de competencia de la Unión Europea

2.1 En el informe se subraya el vínculo entre la política de competencia y la Estrategia de Lisboa revisada: competitividad, crecimiento, empleo y desarrollo sostenible. La Comisión pretende así centrar su acción en los sectores esenciales para el mercado interior y la Agenda de Lisboa, haciendo hincapié en la eliminación de los obstáculos a la competencia en los sectores recientemente liberalizados y otros sectores regulados como las telecomunicaciones, los servicios postales, la energía y los transportes. El vínculo con la Agenda de Lisboa debería justificarse y explicarse mejor.

2.2 La cuestión preliminar que debe plantearse es si una política de competencia debe reflejar unas prioridades políticas coyunturales o, más bien, tener su propia lógica autónoma. El CESE favorece el segundo enfoque por las siguientes razones:

2.2.1 Las empresas, los consumidores y los agentes económicos y sociales necesitan un marco jurídico estable y previsible. Si la política de competencia varía en función de las prioridades del momento, se convertirá en una fuente de inestabilidad jurídica y, por tanto, poco favorable a la inversión y al empleo.

2.2.2 El establecimiento de una competencia libre y sin distorsiones es un objetivo fundamental en sí mismo, no en relación con una estrategia coyuntural, para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior único europeo. En su defecto, este mercado pierde todo su significado y las ventajas que puede aportar a la economía europea, es decir, el estímulo de la demanda, la ampliación de la oferta, el poder de un mercado de 450 millones de consumidores.

2.2.3 En la actual Unión ampliada las disparidades en términos de condiciones económicas y sociales entre los distintos Estados miembros son considerables. Por este motivo, la política de competencia cobra en este contexto una particular relevancia. En otras palabras, el establecimiento de una competencia realmente libre y sin distorsiones es determinante para que los agentes económicos y sociales, tanto los provenientes de los países más ricos como de los menos desarrollados, tengan la garantía de una igualdad de oportunidades y de trato y se cumplan las condiciones para reforzar la cohesión económica y social de la Unión.

2.2.4 Se debe mantener y reforzar la autonomía de la política de competencia. Asimismo se debe articular con las demás políticas de la Unión, como las políticas en favor de los consumidores, el desarrollo económico, la innovación, el crecimiento, el empleo y la cohesión económica y social. La política de competencia debe reflejar esta visión dirigida hacia el exterior a través de las reformas de las que es objeto en la actualidad y lo será en el futuro. Con este espíritu, la Comisión debe necesariamente buscar un equilibrio constante para proteger lo mejor posible a los consumidores, las empresas y el interés general de la Unión. Por consiguiente, la elaboración de directrices para tratar los litigios debe establecerse de acuerdo con una serie de imperativos:

- seguir aplicando de forma rigurosa las normas de competencia, en particular en materia de ayudas estatales con el fin de evitar toda complacencia en favor de políticas nacionales de apoyo a empresas líderes nacionales o empresas monopolísticas, que podrían conducir a asfixiar la competencia a nivel nacional y europeo, en particular en detrimento de las PYME. Por el contrario, se deben apoyar los esfuerzos públicos en favor de la innovación y la investigación con el fin de favorecer la creación de grandes proyectos europeos federativos y apoyar el potencial innovador de las PYME. Asimismo, las políticas en favor del empleo deben dar preferencia a los servicios a las personas (formación permanente, servicios de cuidado de niños, movilidad, lucha contra todas las formas de discriminación) en lugar de a las ayudas directas, que provocarían distorsiones de la competencia;
- luchar contra los nuevos «nichos anticompetitivos» como las «sustituciones» de monopolios privados por monopolios públicos, o las posiciones dominantes debidas a una actividad económica (por ejemplo, la distribución frente a los productores y viceversa). Por tanto, se debe tener más en cuenta la especificidad de las pequeñas y medianas empresas, que son el motor del crecimiento en Europa, pero cuya creación y desarrollo suelen verse obstaculizados por prácticas (ayudas estatales, monopolios, posiciones dominantes) discriminatorias para ellas. En particular, se debería favorecer la cooperación y los agrupamientos de PYME, que frecuentemente son el único medio de que disponen para estar en igualdad de condiciones con sus competidores;
- Conseguir que los consumidores puedan beneficiarse realmente de las economías de escala y el potencial del mercado único europeo.

2.2.5 Se debe tener en cuenta el carácter específico de los servicios de interés general, en particular, en los sectores de la salud, la protección social y la educación, respetando los valores de justicia social y transparencia de conformidad con las tradiciones y las prácticas nacionales. Cuando se confíen misiones de servicio de interés general público total o parcialmente a agentes privados, las autoridades de competencia deberán asegurarse de que se garantiza la igualdad de trato entre todos los agentes potenciales, la eficacia, la continuidad y la calidad del servicio. A este respecto, el Comité acoge favorablemente el trabajo de la Comisión, que ha consistido, desde la sentencia Altmark, en precisar las normas en materia de financiación de las obligaciones de servicio público. De este modo se aportará una mayor transparencia a la gestión de los SIEG.

2.2.6 En términos más generales, el problema de la política comunitaria de competencia es que se basa en la hipótesis de un funcionamiento ideal del mercado único: información perfecta y gratuita de los agentes, libertad de entrada y salida de las empresas, tantos mercados como eventualidades posibles o deseadas por los agentes, ausencia de rendimientos de escala crecientes y de posiciones dominantes. La realidad es diferente, concretamente por el comportamiento de algunos Estados miembros que siguen razonando en términos «nacionales».

2.2.7 La DG Competencia debería elaborar balances económicos y sociales de seguimiento sobre los casos que examina. Asimismo, debería realizar análisis de impacto de las decisiones más importantes que toma, tanto a nivel económico –incluida la competitividad global de la Unión– como a nivel social y, por último, en términos de desarrollo sostenible.

3. Observaciones sobre la aplicación de la política de competencia en la UE en 2004

3.1 La presentación del informe sería más clara y el sistema se comprendería mejor si se incorporara, en particular en materia de ayudas estatales, una lista de las decisiones en las que no ha habido objeciones a la concesión de las ayudas en la que se explicara la razón por la que, en algunos casos, la ayuda no caía dentro del ámbito del apartado 1 del artículo 87. Este cuadro constituiría el **marco de buenas prácticas** destinado a los Estados miembros para la asignación de ayudas.

3.2 Por otra parte, habida cuenta de que el año 2004 estuvo marcado por la ampliación, lamentamos que el informe aporte escasos datos sobre la aplicación de la política comunitaria de competencia en los nuevos Estados miembros. Por tanto, el Comité espera que el informe 2005 aporte una información más completa y actualizada.

3.3 Aplicación de la legislación contra los carteles

3.3.1 Del informe se desprende que el análisis económico se ha convertido en una parte integrante de la política de competencia, algo que el CESE siempre ha solicitado de manera recurrente. A este respecto, la evolución de la legislación del Derecho de la competencia (artículos 81 y 82) ha estado marcada por un avance particular y pragmático que consiste en definir mejor el mercado y afinar el enfoque de las prácticas horizontales y verticales.

3.3.1.1 En relación con el apartado 3 del artículo 81 (excepción a la prohibición de los acuerdos restrictivos), cabe destacar que el análisis económico se ha visto especialmente enriquecido al considerar los incrementos en eficiencia. De este modo las empresas pueden demostrar que recurren a nuevas tecnologías, métodos de fabricación más adaptados, sinergias derivadas de la integración de activos y economías de escala; incluso pueden fomentar el progreso técnico y tecnológico mediante, por ejemplo, los acuerdos de investigación y desarrollo en común.

3.3.2 La política de clemencia

3.3.2.1 Como demuestran los asuntos a los que se hace referencia en el informe, la política de clemencia es un éxito. Cabe recordar que este mecanismo se basa en incitar a las empresas que forman un cartel a «denunciarlo» ante las autoridades de competencia, lo que les permite en compensación una exoneración, total o parcial, de las multas debidas. A tal fin, la Comisión y algunos Estados miembros han establecido programas de clemencia que fijan las condiciones del tal dispositivo. Estos programas revisten una importancia particular para las empresas en la medida en que, independientemente de los carteles puramente colusorios, a menudo descubren que se ha creado un cartel sin su conocimiento y generalmente mediante un intercambio de fax y correos electrónicos entre sus agentes comerciales y los de otras empresas.

3.3.2.2 No obstante, en el informe no se hace suficiente hincapié en una serie de disfunciones subyacentes: los programas de clemencia existentes en la UE son muy heterogéneos tanto por lo que respecta a las condiciones de fondo para obtener la clemencia, como desde el punto de vista procedimental. Además, no todas las autoridades nacionales de la competencia han establecido un programa de clemencia: solo dieciocho autoridades (más la Comisión) disponen de uno⁽¹⁾.

3.3.2.3 Por último, una petición de clemencia dirigida a una autoridad determinada no vale para las demás. En estas condiciones, la empresa concernida está obligada a dirigirse a todas las autoridades de competencia competentes para obtener la inmunidad. Por lo tanto, el CESE considera primordial optimizar el dispositivo en caso de peticiones múltiples de empresas. Se deben simplificar los procedimientos existentes para poner en marcha un sistema de concordancia en la «denuncia» del cartel, lo que bloquearía automáticamente cualquier participación en un acuerdo de este tipo.

3.3.3 La Red Europea de Competencia (REC)

3.3.3.1 De acuerdo con el informe, los primeros resultados obtenidos por la REC parecen satisfactorios. A través de esta red la Comisión Europea y las autoridades de competencia nacionales de todos los Estados miembros de la UE cooperan informándose mutuamente sobre los nuevos asuntos y decisiones. En caso necesario coordinan las investigaciones, pres-tándose asistencia e intercambiando elementos de prueba.

3.3.3.2 Esta cooperación crea un mecanismo eficaz para obstaculizar a las empresas que recurren a prácticas transfronterizas restrictivas de la competencia y contribuye a eliminar a

las empresas que no cumplen las normas del mercado y perjudican considerablemente a la competencia y los consumidores.

3.3.3.3 La confidencialidad de la información es una cuestión esencial. Dicha confidencialidad está garantizada por una función específica, ADO (*Authorised Disclosure Officer*), mediante la cual se habilita a una o más personas a intervenir en la transferencia de información confidencial. Estos mecanismos se han puesto en práctica en numerosas ocasiones desde el 1 de mayo de 2004, principalmente con la Comisión, y con aparente éxito.

3.3.3.4 A pesar de que los agentes económicos hacen un balance muy positivo del funcionamiento de la REC, el CESE advierte a la Comisión de la dificultad eventual (a largo plazo y debido a la multiplicación del número de asuntos) de garantizar una protección total en el intercambio de información confidencial.

3.4 Artículo 82 — Abuso de posición dominante

3.4.1 El artículo 82 del Tratado prohíbe la explotación abusiva de una posición dominante por parte de una empresa (precios abusivos, reparto de los mercados mediante acuerdos de venta exclusivos, primas de fidelidad destinadas a desviar a los proveedores de sus competidores, etc.). Por otra parte, el control de las concentraciones está sometido a esta disposición, ya que una fusión implica un abuso en la consolidación de la posición dominante de la empresa que origina la operación. Este artículo —eslabón esencial de la legislación antimonopolio— ha sido objeto de una interpretación equívoca en algunos aspectos que se puede observar si se analizan los comportamientos de las empresas y las implicaciones de sus prácticas comerciales. En otras palabras, el concepto de abuso de posición dominante todavía no ha encontrado una definición real y, por tanto, a veces resulta muy difícil para las empresas conocer los límites de lo que pueden hacer y lo que no. Por ejemplo, con respecto a los abusos en los precios, como los precios predatorios o los descuentos, un determinado comportamiento puede tener distintos efectos: un competidor muy eficaz puede ser capaz de prosperar en un mercado en el que la empresa dominante mantenga unos determinados precios, mientras que un competidor «menos eficaz» puede verse excluido del mercado. ¿La política de competencia debe proteger a estos últimos? ¿No sería mejor desarrollar unas normas basadas en el principio según el cual sólo es abusiva la exclusión de los competidores «eficientes»?

3.4.2 La Comisión ha publicado recientemente un proyecto de directrices relativas a la aplicación del artículo 82, que el CESE acoge favorablemente. De este modo desea establecer un método para apreciar algunas de las prácticas más corrientes, como la vinculación de operaciones y las rebajas y descuentos que pueden debilitar la competencia⁽²⁾. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión para destinar la máxima cantidad de recursos a las prácticas que pueden resultar más perjudiciales para los consumidores, con el fin de aportar claridad y seguridad jurídica al definir claramente qué puede constituir un abuso de posición dominante. Espera que el proyecto que está siendo examinando actualmente permita a

(1) Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países-Bajos, Polonia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

(2) *DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the treaty to exclusionary abuses. Public Consultation, December 2005.*

las empresas en posición dominante evaluar claramente si su comportamiento es lícito y recuerda que, para la finalización de la reflexión, debe garantizarse un diálogo con los agentes concernidos (empresas, en particular las PYME, consumidores, interlocutores sociales, etc.).

3.5 El control de las concentraciones

3.5.1 El CESE acoge favorablemente una evolución marcada por el pragmatismo, por una parte, mediante la creación de la ventanilla única para las notificaciones de operaciones de concentración y, por otra, en vista de la indispensable aclaración aportada al test de competencia, más cercano así a la realidad económica y más compatible con las normas vigentes en los principales sistemas de control de las concentraciones en el mundo. Por último, aunque la demostración de los incrementos en eficiencia generados por las fusiones sigue siendo difícil en la práctica, cabe esperar que, en este contexto mejorado, el control de las concentraciones pueda favorecer de forma duradera los intereses del consumidor europeo.

3.5.2 En cuanto a las relaciones entre la gran distribución y el comercio de proximidad, asistimos desde hace varios años a un fenómeno masivo de concentración que reduce las cuotas de mercado del comercio de proximidad en beneficio de la gran distribución. En vista del desarrollo de prácticas comerciales en ocasiones muy vinculantes, políticas tarifarias e importantes descuentos en función del volumen de compra, los comercios de proximidad difícilmente pueden competir en términos de precios frente al importante margen de maniobra de la gran distribución y la atracción que genera. Por otra parte, en este mismo contexto, los productores están sometidos a presiones a veces exageradas. Por último, el aumento del número de fusiones debe conducir de forma imperativa a conciliar los objetivos de la política de competencia con los de la política de consumidores para garantizar que existe un abastecimiento constante de los mercados y una diversidad de la oferta en lo que se refiere al posicionamiento y a la calidad del surtido. Al mismo tiempo convendría no limitar la cooperación entre pequeñas empresas cuando su cuota de mercado global no sea significativa en el sector del que se trate.

3.6 La reorganización de la DG Competencia

3.6.1 El informe hace un balance positivo de los efectos de la reorganización de la DG Competencia en respuesta a las críticas formuladas por la opinión pública contra la Comisión por algunos asuntos (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel y Schneider/Legrand).

3.6.2 La creación de un puesto de economista jefe (*Chief Competition Economist*) asistido por varios economistas, el nombramiento de un grupo de funcionarios experimentados encargados de examinar desde una nueva perspectiva las conclusiones de los investigadores de la DG Competencia sobre las concentraciones sensibles y el refuerzo de la función del consejero auditor en el procedimiento de control de las concentraciones son medidas con un objetivo común: hacer más riguroso y transparente el procedimiento de investigación en materia de control de las concentraciones. Estas medidas responden a las solicitudes recurrentes del CESE y, por tanto, las acoge favorablemente.

3.6.3 Aunque el CESE aprueba el nombramiento de un «funcionario de enlace con los consumidores» para representar a estos últimos ante la DG Competencia, no obstante lamenta que casi un año después de este nombramiento en el informe no se haya hecho un balance preciso del diálogo real entablado con los consumidores europeos. Por tanto, el CESE espera que en el informe 2005 figuren elementos tangibles que permitan medir su efectividad y eficacia. Por otra parte, el CESE ha elaborado un dictamen de iniciativa sobre este asunto.

3.6.4 Los dictámenes recientes del CESE habían destacado la cuestión de los medios de que dispone la Comisión Europea, en particular en materia de control de las concentraciones, considerados demasiado escasos frente a los recursos que pueden ser movilizados por los agentes concernidos. Esta cuestión sigue estando abierta: parece que la DG Competencia adolece de falta de personal cualificado para tratar casos relativos a algunos Estados y, en particular, a los nuevos Estados miembros. El Comité manifiesta su preocupación y su perplejidad por esta falta de previsión en la gestión de los recursos humanos de la Comisión y pide que se adopten medidas urgentes para solucionar este problema.

3.6.5 Por último, pese a los esfuerzos de transparencia recientemente realizados, el Comité constata que no se puede hablar de una auténtica política de consulta activa de los agentes concernidos. En efecto, en relación con los asuntos horizontales tratados por la DG Competencia, la información en materia de concentración disponible en el sitio web de la Comisión no puede considerarse adecuada para recabar la opinión informada de la sociedad civil y las distintas organizaciones interesadas como parte del proceso de buena gobernanza.

3.6.6 Con respecto a la publicación de las sentencias nacionales en el sitio Internet de la Comisión en materia de competencia, cabe destacar que no se han alcanzado los objetivos perseguidos de información didáctica (apartado 2 del artículo 15 del Reglamento CE 1/2003). Por una parte, observamos que el sistema establecido en el sitio sólo funciona parcialmente. Concretamente los nuevos Estados miembros no transmiten nunca o prácticamente nunca una copia de las sentencias de sus jurisdicciones nacionales, lo que dificulta la percepción de la aplicación del Derecho de la competencia en estos países y obstaculiza su deseada armonización. Por otra parte, estas sentencias nacionales sólo son accesibles en la lengua del país de origen, lo que limita o incluso anula su lectura, aun cuando sin duda tendrían una importancia práctica considerable debido a los problemas inéditos que plantean.

3.7 El control de las ayudas estatales

El Consejo Europeo de marzo de 2005 reiteró el objetivo de seguir reduciendo el nivel general de las ayudas estatales concediendo, no obstante, exenciones para paliar las posibles deficiencias de los mercados.

3.7.1 La Comisión Europea presentó el 7 de junio de 2005 un Plan de acción de ayudas estatales, sobre el que se ha pronunciado el CESE⁽³⁾ y al que remite este dictamen. El estudio del informe 2004 plantea, no obstante, las siguientes observaciones generales:

⁽³⁾ DO C 65 de 17.3.2006, ponente: Sr. Pezzini.

3.7.2 Es indispensable reforzar la transparencia con respecto a la información transmitida a las empresas que se benefician de una ayuda individualizada (fecha de notificación, elementos justificativos proporcionados por los Estados miembros). Esta transparencia es tanto más necesaria en la medida en que el riesgo de recuperación de ayudas ilegales recae en las empresas, en particular en las pequeñas y medianas empresas, incluso en las microempresas, cuando el procedimiento de notificación ha sido efectuado por el Estado miembro.

3.7.3 Las autoridades nacionales encargadas de evaluar si las ayudas cumplen o no los criterios exigidos no siempre disponen de los conocimientos necesarios para realizar el análisis económico relativo a los procedimientos de notificación. A menudo son los entes locales quienes conceden, por ejemplo, ayudas en materia de empleo o medio ambiente sin proceder a un análisis óptimo de las cuotas de mercado, lo que en caso de ayuda ilegal crea una considerable incertidumbre financiera para las empresas.

3.7.4 En el marco del examen de las ayudas de salvamento y reestructuración, se observa que la política comunitaria se centra en mayor medida en las consecuencias económicas para los competidores del beneficiario de la ayuda pública y, en particular, en los medios para poder «indemnizarlos». En efecto, preocupada por evitar el desarrollo de distorsiones de competencia, la Comisión impone algunas restricciones a las empresas beneficiarias, por ejemplo limitar el porcentaje de cuotas de mercado en una zona geográfica determinada, como ocurrió en el asunto Thomson Multimedia, o incluso obligar al beneficiario a establecer asociaciones con sus competidores.

3.7.5 El CESE lamenta que esta preocupación oculte otro aspecto igual de esencial: los efectos de tales operaciones en el consumidor final (cliente y contribuyente), dado que la Comisión no examina suficientemente si las ayudas impedirán o no una disminución de los precios, una elección más amplia de productos y servicios o una calidad mejor. El interés de los consumidores se sitúa, por tanto, en el centro de la política de competencia, y el derecho a recibir ayudas estatales debe estar obligatoriamente sometido a las mismas exigencias de rigor en términos de análisis a largo plazo que las que se aplican a los carteles o las concentraciones.

3.7.6 De forma general, el CESE manifiesta su preocupación con respecto a las distorsiones de competencia que podrían derivarse de las divergencias en materia de ayudas públicas entre los diferentes Estados miembros. El CESE está especialmente preocupado por el carácter a menudo altamente discriminatorio de las ayudas públicas. En efecto, los Estados se movilizan frecuentemente en favor de inversiones y salvamentos de grandes empresas descuidando a las pequeñas y medianas (que en realidad crean cuatro empleos de cada cinco en la Unión) y favorecen a determinados sectores o tipos de empresas. Esta situación no fomenta el desarrollo del espíritu empresarial y provoca un estancamiento del tejido económico, insuficientemente dinámico, poco favorable a nuevos ingresos en el mercado.

4. Propuestas para una política de competencia reforzada

El análisis efectuado lleva al CESE a formular las siguientes recomendaciones:

4.1 Desde el punto de vista técnico

4.1.1 La Comisión debería prestar una atención particular a los efectos de la ampliación en sus futuros informes e incluso dedicar un capítulo específico a registrar las evoluciones tanto legislativas como del control de la aplicación del Derecho comunitario.

4.1.2 Para una mayor seguridad jurídica, parece primordial simplificar el sistema de clemencia. Habida cuenta de la sensibilidad de la información que debe aportarse y la dificultad que representa una multiplicación del mismo procedimiento ante las distintas autoridades concernidas (un cartel que puede causar efectos en varios Estados miembros), sería oportuno realizar una reforma mediante el reconocimiento mutuo o incluso un sistema de ventanilla única.

4.1.2.1 Por otra parte, sería muy aconsejable un acercamiento de los programas nacionales de clemencia mediante una armonización flexible e indirecta que podría adoptar la forma de mejores prácticas.

4.1.3 Ante la perspectiva de la revisión en curso de la política de la Comisión en materia de abuso de posición dominante a través del proyecto de directrices, deberán aclararse una serie de cuestiones con el fin de reorientar la apreciación de tales abusos hacia el perjuicio sufrido por el consumidor. La Comisión deberá precisar lo que se entiende por posición dominante, pero sobre todo qué es un abuso y cuáles son sus diferentes tipos. Por último, deberá afinar el límite entre una competencia legítima basada en la eficacia y una competencia abusiva que perjudica al funcionamiento de la competencia y, por tanto, al consumidor.

4.1.4 En materia de control de las concentraciones, con el fin de medir la contribución de la consideración de los incrementos en eficiencia, el informe de la Comisión podría, en el futuro, dedicar un apartado a los desarrollos de las operaciones concernidas y su repercusión en los consumidores.

4.1.5 Para garantizar un equilibrio más justo entre producción y distribución y por lo que respecta a la propia distribución (evitar que los comercios en las zonas rurales o urbanas desfavorecidas o en las regiones escasamente pobladas desaparezcan totalmente), debería entablarse una reflexión sobre los instrumentos de competencia, normativa comercial o apoyo a pequeñas sociedades, con el fin de no bloquear el acceso al mercado de los posibles agentes y permitir a las PYME beneficiarse de las ayudas estatales..

4.1.6 Sería útil que en los próximos informes se incluyera una descripción de los vínculos entre el funcionario de enlace con los consumidores y las organizaciones de consumidores en el examen de los asuntos. En su caso, podemos preguntarnos si éstas han podido emitir un dictamen o aportar información a la Comisión en el marco de asuntos de concentraciones, carteles o abusos de posición dominante. Es esencial demostrar la eficacia del trabajo del funcionario de enlace con los consumidores.

4.1.7 Para mejorar el funcionamiento del sistema de publicación de las sentencias de las jurisdicciones nacionales, sería conveniente establecer una red de las personas de contacto encargadas de recoger las decisiones judiciales para hacer más eficaz el sistema actual en tiempo real. Deberían destinarse más recursos humanos y financieros a este dispositivo.

4.2 Desde el punto de vista político y económico

4.2.1 Reforzar el análisis sobre las distorsiones más graves

4.2.1.1 La evaluación del funcionamiento de la política de competencia debe permitir comprobar si esta última favorece efectivamente una «competencia libre y sin distorsiones» en la UE y medir la eficacia de la lucha contra los monopolios de hecho y los abusos de posición dominante, así como su repercusión en la creación de empresas nuevas y el espíritu empresarial. La Comisión no debería limitar los acuerdos entre PYME para que puedan hacer frente a la competencia de grandes grupos integrados y debería movilizar más medios para luchar eficazmente contra las distorsiones más graves.

4.2.1.2 Con respecto a las profesiones liberales, la Comisión publicó, a raíz de su Comunicación del 9 de febrero de 2004, un informe sobre la competencia en este sector (*) en el que se exponen los progresos realizados en relación con la supresión de las restricciones a la competencia no necesarias, como la fijación de precios, las normas en materia de publicidad, las restricciones de acceso a la profesión y determinadas tareas reservadas. El CESE insta a la Comisión a que cumpla su compromiso y confirma el punto de vista formulado unánimemente en su dictamen sobre el informe relativo a la política de competencia 2003, según el cual la introducción de mecanismos más favorables a la competencia permitirá a las profesiones liberales mejorar la calidad y la oferta de sus servicios, lo que beneficiará directamente a los consumidores y las empresas.

4.2.2 Luchar contra la compartimentación del mercado y desarrollar los estudios económicos y sociales

4.2.2.1 El CESE considera que es esencial analizar las cuestiones relativas a la competencia atendiendo a la cohesión global de la Unión y preguntarse si los comportamientos todavía demasiado nacionales (ayudas públicas directas o «disfrazadas» a empresas líderes nacionales, ayudas para atraer inversiones, prácticas discriminatorias, persistencia de monopolios de hecho y abusos de posición dominante, etc.) no pretenden mantener una compartimentación del mercado único y obstaculizar el acercamiento entre los operadores económicos

de la Unión. En este sentido la Comisión también debe emprender análisis económicos y sociales sobre la repercusión global de sus decisiones políticas, instando por ejemplo al Consejo y a los Estados miembros a garantizar un cambio de los comportamientos y las prácticas de compartimentación que penalizan los intereses de los operadores económicos y sociales.

4.2.3 Garantizar una información y una consulta óptimas

4.2.3.1 El CESE está a la disposición de la Comisión para reflexionar sobre las maneras de garantizar una mayor transparencia (dentro de los límites que permite el respeto de la actividad empresarial) ante los agentes afectados por la política de competencia: empresas, interlocutores económicos y sociales, consumidores y otros agentes de la sociedad civil. Por lo que se refiere concretamente a la concentración, es preciso interrogarse sobre los medios de organizar una implicación más activa de estos agentes tanto a través de un procedimiento de consulta como de audiencias, lo que respondería al empeño por conseguir una buena gobernanza y una democracia participativa. En términos más generales, habría que crear una red informativa de proximidad para dar a conocer mejor las prioridades de la política de competencia y alertar tanto a las empresas como a los consumidores sobre sus derechos y obligaciones. Se apoyaría en la red de Euro Info Centros de la DG Empresa y en el conjunto de redes de cámaras de comercio e industria y de organizaciones de consumidores. Este esfuerzo de información permanente resulta especialmente importante en los nuevos Estados miembros y en los países candidatos.

4.2.4 Garantizar la coherencia global de la política de competencia con las demás políticas de la Unión

4.2.4.1 La política de competencia es un elemento fundamental para garantizar el funcionamiento eficaz del mercado interior europeo. Las disfunciones que revela subrayan la imperiosa necesidad de conseguir la plena realización del mercado único y acabar con las prácticas que tienden sistemáticamente a compartimentarlo. Pero esta política no es suficiente por sí sola si no se coordina con el conjunto de políticas de la Unión, atendiendo al éxito de la Estrategia de Lisboa revisada y a la eficacia de la política de protección de los consumidores. En cualquier caso, es urgente definir un proyecto económico y social de cohesión para la Unión a través del cual la política de competencia debería conservar una función específica y adquirir una nueva legitimación: garantizar la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado único para que los consumidores, los empresarios y los asalariados se beneficien realmente de las ventajas del primer mercado mundial.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

(*) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM(2004) 83 de 9 de febrero de 2004 (SEC(2005) 1064).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la financiación de la normalización europea»

COM(2005) 377 final — 2005/0157 (COD)

(2006/C 110/03)

El 16 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 21 de febrero de 2006 (ponente: **Sr. PEZZINI**).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de proporcionar un marco jurídico seguro, claro y transparente a la financiación de la normalización europea, habida cuenta de la importancia del sistema normativo para el buen funcionamiento del mercado interior y la competitividad de la industria europea, y a la vista del papel que desempeñan las normas técnicas europeas en apoyo de la legislación y las políticas comunitarias.

1.2 El Comité confirma que la normalización europea es y debe seguir siendo una actividad de carácter voluntario desarrollada por y para las partes interesadas con el objetivo concreto de establecer normas y otros productos de normalización en respuesta a sus necesidades.

1.3 El Comité recomienda al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión que adopten un enfoque más proactivo en el ámbito de la política europea de normalización. A raíz de la reciente revisión de la Agenda de Lisboa, esta política debe considerarse como una de las políticas fundamentales de la Unión y contribuir al desarrollo de una verdadera «cultura de la norma» como elemento estratégico a nivel nacional e internacional, tanto en las instituciones europeas y nacionales como en las empresas.

1.4 El Comité considera fundamental que a la hora de elaborar un sistema normativo europeo reforzado se garantice la plena participación de todas las partes interesadas, en particular las ONG, las PYME y las organizaciones de consumidores y protección del medio ambiente, garantizando un apoyo, en particular financiero, a la formación de personal cualificado.

1.5 El Comité subraya que la normalización europea es esencial para el funcionamiento y la consolidación del mercado interior, gracias, en particular, a las directivas llamadas de «nuevo enfoque» en los sectores de la salud, la seguridad y la protección del medio ambiente y de los consumidores, así como para garantizar la interoperatividad en numerosos sectores, sobre todo el transporte y las telecomunicaciones. La normalización permite asimismo mejorar la competitividad de las empresas, al favorecer la libre circulación de los bienes y servicios en el mercado interior y en el mercado mundial.

1.6 A juicio del Comité, el sistema europeo de normalización es un recurso estratégico imprescindible, por lo que

conviene asegurar una gestión sana y sostenible de las actividades financiadas y garantizar la posibilidad de perseguir los objetivos comunes de cooperación, así como las condiciones administrativas y financieras necesarias, por una parte para mantener la independencia y neutralidad del sistema, y, por otra, para potenciar su operatividad y la producción de normas.

1.7 El Comité considera que el importe global propuesto es insuficiente para apoyar todo el sistema europeo de normalización durante el período de cinco años considerado, y que es preciso aumentar el actual umbral del 2 % para garantizar la libre producción y difusión de las normas, a fin de que éstas puedan adaptarse a la ampliación de la UE a 25 y a las perspectivas brindadas por las futuras adhesiones de los países candidatos.

1.8 El Comité destaca la importancia de:

— garantizar la máxima transparencia y seguridad en la financiación de las estructuras centrales europeas de normalización, determinando qué costes serán admisibles en concepto de las infraestructuras y los servicios de procedimiento ofrecidos por los organismos europeos de normalización (OEN) para producir las normas, que son los productos elaborados por los expertos de los comités técnicos;

— simplificar y agilizar los procedimientos de financiación, garantizando la admisibilidad de costes unitarios a tanto alzado, para evitar complejos procedimientos de rendición de cuentas, que suelen representar en torno a un 30 % de la financiación concedida;

— para los servicios como los que ofrecen los OEN, incluir unos procedimientos de contratación pública en verdadera igualdad de condiciones entre los OEN y la Comisión Europea, es decir, entre proveedores y compradores de servicios; en cualquier caso, esto no se aplicará a las normas elaboradas con carácter voluntario, que seguirán siendo propiedad de los organismos de normalización.

1.9 Los OEN proporcionan las infraestructuras y los servicios necesarios para elaborar normas pero no producen normas, que son el fruto del trabajo de los expertos técnicos. En opinión del CESE, este punto importante debería destacarse en los considerandos.

1.10 El importe global de 134 millones de euros propuesto por la Comisión para el período 2006-2010 parece apenas suficiente.

2. Exposición de motivos

2.1 El Comité siempre ha defendido una utilización más amplia de la normalización europea en las políticas y la legislación de la Unión, con el fin de potenciar, de acuerdo con las necesidades de la sociedad y de las empresas, el desarrollo de la normalización técnica en nuevos ámbitos como los servicios, las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte, la protección de los consumidores y la conservación del medio ambiente.

2.2 En particular, los responsables empresariales y las demás partes interesadas toman cada vez más conciencia de las ventajas de la normalización para el mundo de los negocios. Esta toma de conciencia se traduce en el refuerzo de las principales estructuras europeas de normalización (CEN/Cenelec/ETSI) y en la participación de pleno derecho en el proceso de elaboración de normas de todos los interesados, sobre todo las pequeñas y medianas empresas.

2.2.1 Habida cuenta del potencial de estos organismos con vistas a la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, el CESE espera que la sociedad civil organizada disponga de una representación significativa en los consejos de administración de dichos organismos.

2.3 Para reforzar la presencia y la participación de los diferentes agentes de la sociedad civil en los procesos de normalización que se desarrollan en el ámbito del CEN, Cenelec y ETSI ⁽¹⁾, participan en dichos procesos, de pleno derecho, organismos como ANEC, ETUI-REHS, Normapme y, por último, ECOS ⁽²⁾, que se creó en noviembre de 2002.

2.4 El Comité se ha pronunciado ya en varias ocasiones ⁽³⁾ a favor de una revisión del marco legislativo que regula actualmente la normalización, con objeto de adaptarlo a la evolución reciente y a los últimos desafíos que se plantean en el ámbito de las normas técnicas europeas y de la simplificación legislativa, y de adecuarlo al principio «legislar mejor» ⁽⁴⁾, a las orientaciones de *La política industrial en la Europa ampliada* ⁽⁵⁾ y a las prioridades de la Estrategia para el mercado interior para 2003-2006 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ CEN: Comité Europeo de Normalización. Cenelec: Comité Europeo de Normalización Electrotécnica. ETSI: Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones.

⁽²⁾ ANEC: organismo de representación de los consumidores. ETUI-REHS (ex TUTB): organismo de representación de los trabajadores. Normapme: organismo de representación de las PYME. ECOS: consorcio de organizaciones de protección del medio ambiente.

⁽³⁾ DO C 48 de 21.2.2002 y DO C 74 de 23.3.2005.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 final.

⁽⁵⁾ COM(2002) 714 final.

⁽⁶⁾ COM(2003) 238 final.

2.5 El Comité también ha defendido la adopción de un marco financiero estable y fundamentado en unas bases jurídicas sólidas, con objeto de apoyar la normalización europea. De la misma manera, considera conveniente garantizar una cofinanciación Comisión/Estados miembros de las actividades de normalización, las infraestructuras europeas y las acciones dirigidas a potenciar las sinergias entre los OEN, con el fin de aumentar su eficacia en el proceso de elaboración de normas técnicas europeas y de promoción de normas internacionales.

2.5.1 Una mayor participación de los representantes de los Estados miembros podría contribuir a la mejora y mayor precisión de la producción de normas destinadas a las partes interesadas.

2.6 El desarrollo de una cultura europea de la normalización técnica es esencial para garantizar un funcionamiento eficaz y equilibrado del mercado interior en la Unión de 25. Por ello es importante, a nivel europeo, garantizar la existencia de unas estructuras capaces de responder eficazmente a:

— los requisitos del «nuevo enfoque»,

— las exigencias de interoperatividad en los mercados,

— las restricciones y las oportunidades en el ámbito de la competitividad, que adquieren una importancia cada vez mayor en los mercados internacionales.

2.7 En 2004, el número total de normas europeas ascendió a unas 1 200 para el CEN y cerca de 400 para el Cenelec, con lo que se llega a una cantidad total de unas 15 000 normas europeas adoptadas por ambos organismos.

2.8 El Comité considera que las características que condujeron a este éxito se deben proteger y, en su caso, reforzar. El nuevo marco jurídico que regula la financiación de las actividades de normalización, fundamentado en los artículos 95 y 157 del Tratado, no debe, a juicio del Comité, comprometer en modo alguno la naturaleza y las características esenciales del proceso normativo, que debe seguir siendo libre, voluntario y consensuado.

2.9 Por otra parte, el Comité es consciente de la importancia de racionalizar, consolidar y proporcionar seguridad a largo plazo al marco financiero de las estructuras centrales europeas, teniendo en cuenta, en particular, la intensificación del recurso a las normas técnicas observada en los últimos años.

2.9.1 En efecto, hay un interés creciente por evitar que se planteen nuevos obstáculos a los intercambios gracias a un sistema de normalización capaz de apoyar la competitividad de los productos, los servicios y los métodos de la industria europea, con el objetivo de aplicar los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo previstos por la Estrategia de Lisboa.

2.10 No existe en la actualidad ningún texto de referencia jurídico que regule explícitamente, a nivel europeo, la financiación del sistema de normalización técnica y permita a la Comisión prestar ayuda financiera mediante recursos adicionales a todas las actividades de normalización.

2.10.1 Como es sabido, estas actividades incluyen desde las tecnologías de la información y la comunicación hasta los transportes, pasando por la protección del medio ambiente y de los consumidores, la seguridad de los procesos y los productos alimentarios, la investigación prenormativa y conormativa y el sector de los servicios y de los «nuevos productos» (7).

2.11 Por otra parte, es preciso mejorar la coherencia y la estabilidad de las estructuras centrales del CEN, el Cenelec y el ETSI, sobre todo desde la adhesión de los nuevos Estados miembros y con vistas a las futuras ampliaciones de la Unión.

2.12 Mientras que los organismos nacionales de normalización pueden beneficiarse para su financiación de ingresos directos procedentes de sus productos y servicios, las infraestructuras comunitarias dependen exclusivamente de las cotizaciones de sus miembros y de la financiación adicional de la UE y la AELC que, en muchos aspectos, resultan insuficientes para garantizar la eficacia y solidez del sistema europeo de normalización.

2.13 En las conclusiones que adoptó en 2002, el Consejo invitaba a las autoridades públicas a conceder una importancia estratégica a la normalización y a manifestar claramente su compromiso en este sentido, en particular mediante una contribución específica destinada a garantizar la eficacia de las infraestructuras de normalización.

2.14 En diciembre de 2004, el Consejo tomó nota de la iniciativa de la Comisión encaminada a reformar el marco institucional y a proponer un nuevo fundamento jurídico para financiar la normalización europea (8). Invitó a la Comisión, a los Estados miembros y a los organismos de normalización europeos y nacionales a examinar las posibilidades existentes para optimizar el sistema europeo de normalización, con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles, y a estudiar las posibles opciones para garantizar una financiación eficaz de la normalización en Europa (9).

2.15 La Comisión elaboró varias propuestas (10) sobre las diferentes situaciones posibles en relación con la financiación del sistema europeo de normalización:

- una situación de no intervención,
- una opción de financiación exclusiva por la industria y las partes interesadas,

(7) «Nuevos productos»: técnicas específicas que son objeto de procedimientos de consenso más rápidos y permiten responder rápidamente a las incertidumbres del mercado sin tener que recurrir a la adopción de normas formales, más larga y laboriosa. Tienen una validez limitada en el tiempo y se emplean en la sociedad de la información. Se elaboran en el ámbito de los *CEN Workshop Agreements*.

(8) Conclusiones del Consejo de 21.12.2004.

(9) Recomendación B2 del Consejo de 21.12.2004.

(10) SEC(2005) 1050 de 19.8.2005 (evaluación *ex ante*).

— una opción de financiación exclusiva por los Estados miembros y los organismos nacionales de normalización y

— una opción con valor añadido, con la participación financiera de la Comunidad.

2.16 La financiación exclusiva por parte de la industria y de las demás partes interesadas tendría el inconveniente de limitarse casi exclusivamente a la elaboración de normas técnicas orientadas al mercado, es decir, dirigidas a mejorar la competitividad europea en el mercado mundial.

2.16.1 Este tipo de financiación presentaría la ventaja de proceder directamente de las empresas y de reflejar las necesidades del mercado, sin estar condicionado por elementos externos. Sin embargo, también podría tener profundas repercusiones en la protección, y sobre todo en el equilibrio de la protección entre todos los intereses representados, especialmente los de las PYME.

2.17 La opción de una financiación exclusiva por los Estados miembros a través de los OEN que son miembros del CEN, el Cenelec y el ETSI podría debilitar el grado de coordinación europea y la coherencia del sistema europeo de normalización.

2.17.1 Por otra parte, esta opción permitiría cumplir en gran medida los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el Tratado.

2.18 Una mayor participación de la Comisión presentaría la ventaja de proporcionar un elevado valor añadido europeo a las normas técnicas, ya que conduciría a la supresión de las normas nacionales no conformes y consolidaría el funcionamiento del mercado único, en particular en términos de economías de escala para la producción de la industria europea.

2.18.1 La Comisión tendría la posibilidad de influir en el proceso normativo y de orientarlo hacia un punto de vista comunitario, lo que podría redundar en beneficio de la visibilidad, coherencia y eficacia de sus políticas.

2.19 En lo referente a los gastos, estudios recientes (11) muestran que el coste anual del sistema de normalización CEN/Cenelec/ETSI giraría en torno a los 700 millones de euros, desglosados como sigue:

- un 26 % para los gastos institucionales de los OEN,
- un 2 % para los gastos de gestión del centro de gestión del CEN (CMC),
- un 72 % para los gastos de participación de los expertos nacionales en los diferentes comités de normalización.

(11) Ronald Berger & Partners GMBH, diciembre de 2000.

2.20 Desde el punto de vista de los ingresos, las principales fuentes de financiación actuales podrían repartirse del siguiente modo:

- un 2 % de contribuciones UE/AELC,
- un 8 % de contribuciones de los gobiernos nacionales y
- un 90 % de contribuciones de la industria y las partes interesadas.

2.21 En la actualidad, el apoyo financiero a la normalización europea se basa en una serie de actos legislativos que, en su mayoría, no contienen disposiciones suficientemente explícitas y específicas sobre las condiciones de financiación. Estos actos constituyen el fundamento en el que la Comisión sustenta sus peticiones a los organismos europeos de normalización (CEN, Cenelec y ETSI) para que elaboren normas europeas en apoyo de sus políticas.

2.22 El apoyo financiero a la normalización europea se inscribe en el marco de las relaciones de asociación que entablan la Comisión, la AELC y los organismos europeos de normalización, tal y como se especifican en las Directrices Generales para la Cooperación firmadas el 28 de marzo de 2003.

2.23 La financiación de las actividades de la normalización europea se centra sobre todo en:

- contratos de resultados anuales con los OEN para mejorar el funcionamiento de sus secretarías centrales por lo que respecta a su coherencia, eficacia, calidad y visibilidad,
- la mejora de la calidad de la normalización europea mediante la evaluación externa de los proyectos de normas armonizadas y la traducción, en su caso, de su versión final,
- la elaboración de normas europeas u otros productos de normalización elaborados en apoyo de las políticas y la legislación comunitarias,
- la promoción y la visibilidad del sistema europeo de normalización y de las normas europeas y
- la asistencia y la cooperación técnica con los terceros países y la cooperación internacional.

2.23.1 Del mismo modo, la normalización contribuye a reducir los obstáculos técnicos al comercio internacional a través de la celebración de acuerdos debatidos en la OMC como el TABD (Diálogo Empresarial Transatlántico) y el MEBF (Foro Empresarial Europa Mercosur) y mediante la transposición de las normas técnicas europeas en normas internacionales: ISO, IEC, ITU.

3. Observaciones específicas

3.1 Para proteger las características imprescindibles del proceso europeo de normalización, que debe seguir siendo voluntario, consensuado y orientado al mercado, el Comité

considera que convendría añadir un nuevo considerando redactado del siguiente modo:

«El proceso de normalización debe seguir siendo voluntario, consensuado y orientado al mercado. Estas características se deberán proteger y valorizar en los nuevos fundamentos jurídicos comunitarios relativos a la financiación de la normalización europea, que se inscriben en el plan de acción para la normalización europea adoptado por la Comisión en octubre de 2005. Este plan deberá actualizarse cada año, de acuerdo con los OEN y las partes interesadas.»

3.2 El Comité considera que la rapidez de los cambios tecnológicos no justifica la proliferación en el sector industrial de consorcios y foros dirigidos a crear técnicas específicas fuera del proceso formal de normalización europea. Esta situación podría debilitar los elementos fundamentales de la legislación europea, a saber, la participación abierta a todos los expertos (en particular a las pequeñas empresas), la transparencia de todo el proceso y la extensión de la base del consenso voluntario. Por lo tanto, considera importante que se incluya el nuevo considerando siguiente:

«Los nuevos fundamentos jurídicos relativos a la financiación de la normalización deben mejorar la eficacia de este proceso y reforzarlo para que pueda responder, en unas condiciones transparentes, abiertas y voluntarias, a las exigencias de los nuevos productos «que son las especificaciones y los informes técnicos y las guías. Los OEN deberían poder controlar estos nuevos productos»⁽¹²⁾ para que respondan tanto a las necesidades de todas las partes interesadas, especialmente las que están menos estructuradas y son más pequeñas, como a las legítimas expectativas de las organizaciones de consumidores».

3.3 El Comité considera que debería modificarse el actual cuarto considerando en el sentido de que el objetivo debe consistir en proporcionar un fundamento jurídico no sólo **«para la financiación por parte de la Comunidad Europea de todas las actividades de normalización europea necesarias para la puesta en práctica de sus políticas y la aplicación de su legislación»**, sino también para reforzar el proceso europeo de normalización, que es un elemento fundamental en aras de la competitividad de la industria europea, la protección de los consumidores y la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos europeos:

«Es necesario disponer de un fundamento jurídico explícito, completo y detallado para la financiación por parte de la Comunidad Europea de todas las actividades de normalización europea necesarias para la puesta en práctica de sus políticas y la aplicación de su legislación y para la consolidación del propio proceso europeo de normalización, que es un elemento fundamental de la competitividad de la industria europea, la difusión de nuevas tecnologías innovadoras, la protección de los consumidores y la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos europeos».

⁽¹²⁾ Véase la nota 7.

3.4 A juicio del Comité, debería quedar más claro que los OEN no producen normas técnicas sino que prestan un servicio de infraestructuras europeas, en cuyo ámbito los expertos que representan a las partes interesadas elaboran normas. En consecuencia, se debería insertar un nuevo considerando después del octavo, redactado del siguiente modo:

«Los organismos europeos de normalización proporcionan principalmente unos servicios infraestructurales destinados a la elaboración de normas técnicas, que son esencialmente el fruto de un proceso libre y consensuado de elaboración técnica por parte de los representantes de las partes interesadas».

3.5 En el artículo 3 de la propuesta de Decisión, titulado «Actividades de normalización que pueden optar a la financiación comunitaria», el CESE propone añadir en el punto 1), después de la letra f), dos nuevas letras g) y h):

3.5.1 Como ya se ha dicho en el punto 1.4 del presente dictamen, la formación de las partes interesadas en el ámbito de la normalización reviste una gran importancia. Debería, pues, formularse como sigue la nueva letra g) del artículo 3:

«la formación de los representantes de las partes interesadas, en particular de las pequeñas empresas, el sector de los servicios y la distribución y organismos menos estructurados, tanto desde el punto de vista general del proceso normativo como desde el punto de vista técnico, para reforzar la capacidad de coproducción «de normas europeas e internacionales».

3.5.2 Para garantizar la creciente participación de los numerosos agentes de la sociedad civil en los procesos de normalización, es imprescindible reforzar su conexión en redes. Debería, pues, redactarse como sigue la nueva letra h) del artículo 3:

«el refuerzo de la coordinación interdisciplinaria de métodos, procedimientos y políticas, de redes informáticas europeas interactivas entre los organismos de normalización nacionales y regionales».

3.6 Modalidades de financiación

3.6.1 La actividad de los organismos de normalización puede asimilarse a una actividad de interés económico general, en la medida en que produce unos servicios imprescindibles para la salud, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

3.6.2 En opinión del CESE, las actividades de las secretarías centrales de los organismos europeos de normalización podrían financiarse no sólo en forma de «subvenciones a la acción» y «subvenciones de funcionamiento»⁽¹³⁾ sino también mediante la organización de convocatorias de propuestas, de conformidad con el procedimiento de adjudicación de contratos públicos. En sustancia, se trata de dar muestra de mayor flexibilidad.

3.6.3 Art. 5 «Modalidades de financiación», punto 5. En lo referente a los convenios marco de asociación firmados entre los OEN y la Comisión, el Comité considera que deberían ser el resultado de una verdadera cooperación en pie de igualdad, y que no se deberían imponer unilateralmente. Convendría asimismo agilizar los procedimientos administrativos y de control, evitando imponer gravosos sistemas de certificación y auditoría de los costes imputables y recurriendo a unos sistemas globales que cubran el 100 % de los costes marginales.

3.7 Aspectos medioambientales

3.7.1 Junto a los objetivos que dan lugar a las normas, esto es, facilitar los intercambios, mejorar la calidad de vida, contribuir a la mejora de la salud y la seguridad de los procesos y servicios, debería concederse una atención especial a los aspectos medioambientales.

3.7.2 Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la política de productos integrada, que se basa en el concepto del «ciclo de vida medioambiental»⁽¹⁴⁾. La consideración de los aspectos medioambientales a nivel de la empresa y del «sitio» se ha incluido ya en la norma EN/ISO 14.001, que ha sido adoptada como norma europea. Las demás normas de la serie ISO 14.000 (gestión del medio ambiente) también han entrado en la práctica europea: ISO 14.020 (etiquetado y declaraciones medioambientales); ISO 14.030 (evaluación de los resultados medioambientales); ISO 14.040, LCA (*Life Cycle Assessment* — Evaluación del ciclo de vida).

3.8 Modalidades de gestión, aplicación y control

3.8.1 El Comité considera que convendría modificar el punto 2 del artículo 6, para adaptarlo al nuevo considerando cuarto modificado.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽¹³⁾ COM(2005) 377 final, art. 5, punto 2.

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 302 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la mejora del marco de la UE para los fondos de inversión»

COM(2005) 314 final

(2006/C 110/04)

El 12 de julio 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 el «Libro Verde sobre la mejora del marco de la UE para los fondos de inversión».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2006 (ponente: Sr. GRASSO).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Ante la perspectiva de la plena integración de los mercados financieros en Europa, el Libro Verde de la Comisión Europea ofrece datos estratégicos de gran importancia. Como es sabido, el desarrollo económico y el crecimiento de los países europeos están estrechamente ligados al desarrollo y la integración de los mercados financieros, integración que representa también la plena realización de la tercera fase de la Unión.

1.2 Más allá del debate académico sobre si el desarrollo financiero precede al desarrollo económico o es su consecuencia, parece importante subrayar que, por lo que respecta al dualismo entre orientación a la banca y orientación a los mercados financieros que caracteriza al denominado modelo anglosajón (y en particular al estadounidense) en comparación con el «modelo europeo», la evolución de la legislación vigente y **las orientaciones de la Unión parecen querer evolucionar hacia una plena integración de las dos orientaciones** en nuestro sistema económico.

1.3 En efecto, los mercados y las instituciones financieras desempeñan en la sociedad la función fundamental de relacionar unidades en «déficit» financiero con unidades con «superávit» de acuerdo con unas reglas de juego basadas en unos criterios de eficiencia en la asignación y racionalidad. No debemos olvidar, entre otras cosas, que una correcta competencia y competitividad entre las empresas se establece antes en el mercado de capitales y de crédito que en el mercado de los bienes.

2. El mercado de los OICVM en la UE y la necesidad de armonización

2.1 La normativa europea del ahorro gestionado en general y los OICVM (*Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios*) en particular gira en torno a un núcleo normativo integrado por la Directiva 85/611/CEE, que durante estos años ha constituido el marco disciplinar en el que ha evolucionado el sector. A pesar de que no se ha completado del todo el proceso de supresión en el interior de la UE de las barreras normativas al establecimiento y la comercialización transfronteriza de los

productos, el mercado de los OICVM se mueve en un marco regulador de referencia armonizado.

2.2 El desarrollo del mercado de los OICVM parece un proceso imparable en continuo crecimiento. El patrimonio neto gestionado ha registrado durante los últimos años una tasa de crecimiento de dos cifras. Según los datos del *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute and other Mutual Fund Association*, el mercado formado por la UE de los Quince, la República Checa, Hungría, Polonia, Noruega y Suiza registró durante el periodo 1996-2005 una tasa de aumento anual compuesto del 14,5 %, al pasar de unos 1 450 millardos de euros a más de 4 900 millardos de euros de activos netos.

2.3 La publicación ⁽¹⁾ de la evolución anual del número y el capital total de los fondos a nivel mundial pone de relieve que el fenómeno está creciendo tanto en términos de presencia como de volúmenes tratados.

2.4 A juicio del CESE, es muy importante solucionar el problema de la convergencia fiscal para aumentar la tendencia al crecimiento de los OICVM, aunque comprende la dificultad. Las estrategias de internacionalización de este sector pueden verse influenciadas tanto por los obstáculos a la entrada como a la salida. Los obstáculos a la salida son fruto de la imposición de los suscriptores no residentes con arreglo a la legislación interna del fondo y los obstáculos a la entrada se derivan de la legislación del país de residencia del suscriptor.

2.5 En el contexto europeo, la disciplina fiscal que se aplica a los OICVM parece inspirarse en el principio de neutralidad de la inversión en fondos con respecto a la inversión directa. **En casi todos los países europeos se aplica el modelo de transparencia fiscal (no-veil) formal o sustancial de los organismos, que prevé la imposición de los capitales directamente a los inversores.** El modelo de transparencia permite aplicar el principio de neutralidad a la exportación de capitales (*capital export neutrality*) y, en ausencia de imposiciones a cuenta sobre las ganancias financieras percibidas por el fondo, se traduce por la imposición de los inversores con arreglo al principio de residencia.

⁽¹⁾ Fuente: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*.

3. Observaciones relativas al apartado «Evaluación general»

3.1 En la **industria financiera europea** la dimensión media de los OIVCM equivale como promedio a menos de un tercio de la de sus productos equivalentes norteamericanos. Por este motivo, **las economías de escala son menos importantes en la gestión en detrimento de los rendimientos netos de los inversores finales.**

3.2 No obstante, aunque el objetivo prioritario del legislador comunitario es elaborar una reglamentación relativa a la finanza de productos, el CESE considera que **los beneficios reales para los inversores dependen de la reglamentación global del sistema financiero** (por lo tanto, de la reglamentación en materia de productos y servicios).

3.3 Por otra parte, en el Libro Verde se subraya el potencial de incremento del riesgo operativo por la externalización de determinadas funciones que pueden generar conflictos de intereses: a juicio del CESE **se trata de una preocupación fundada y debería ser objeto de una serie de acciones reguladoras adecuadas.**

3.4 A partir del momento en que un proceso se segmenta en varias partes confiadas a distintas organizaciones, el problema no reside tanto en los aspectos técnicos de esta subdivisión, sino en las condiciones de equilibrio en las que se desarrolla el (nuevo) mercado que regula las relaciones entre comprador y vendedor. Se puede tomar como ejemplo el segmento del análisis financiero. En la práctica corriente los análisis financieros son objeto de intercambios no autónomos incorporados en otros servicios, normalmente de naturaleza operativa. De este modo, por ejemplo, el agente de títulos tiende a distribuir análisis sobre títulos concretos a cambio de una continuidad operativa basada en unas comisiones que incluyen también el coste del análisis.

3.5 La circulación de la información (análisis) se efectúa, por lo tanto, de acuerdo con la lógica del mercado típica de un «bien público»: se proporciona la cantidad de información necesaria y el precio es la suma de los precios pagados por los distintos compradores. No obstante, de todos estos compradores realmente sólo pagan unos pocos. El efecto es cuanto menos desequilibrante: la actividad de análisis está infrarremunerada, lo que incentiva el desarrollo de economías de escala en la elaboración de análisis, con el inevitable descenso de la calidad y una tendencia a aprovechar los beneficios de los costes derivados de los conflictos de intereses (véase, a título de ejemplo, la intervención de la FSA británica en materia de «*soft commission*» entre intermediarios (*broker/dealer*) y gestores de patrimonios). El CESE considera que se deberían establecer normas útiles para evitar al máximo confundir los mecanismos de formación de los precios en la industria de la intermediación de los riesgos incorporados en los capitales financieros con los de la formación de los precios en la industria de intermediación/transformación de los riesgos de inversión.

4. Respuestas a las preguntas planteadas

4.1 *Pregunta 1: ¿Aportarán las iniciativas mencionadas seguridad jurídica suficiente a la aplicación de la Directiva?*

- A. Eliminar la incertidumbre en torno al reconocimiento de los fondos constituidos durante la transición de la OICVM I a la OICVM III;
- B. Simplificar el procedimiento de notificación para los fondos transfronterizos;
- C. Fomentar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión sobre la utilización de los instrumentos derivados y el folleto simplificado;
- D. Aclarar la definición de los «activos» que pueden ser adquiridos por los OICVM.

4.1.1 Para responder a esta pregunta es necesario **hacer una distinción entre finanza «de producto» y finanza «de servicio»**. La primera tiene por objeto definir los instrumentos operativos que permiten el encuentro entre los proveedores y los receptores de capitales financieros; la segunda tiene por objeto buscar los instrumentos que se adaptan mejor a las exigencias del prestatario o el proveedor de los fondos y, a falta del producto adecuado, indicar las características que faltan.

4.1.2 La transformación de los sistemas financieros «centrados en los bancos» en sistemas «centrados en los mercados» modifica la funcionalidad de la intermediación financiera, que debe intermediar cada vez más los riesgos en lugar del capital financiero que los incorpora. La intermediación de los riesgos es ventajosa a condición de que el intermediario sepa tratarlos con unos costes inferiores que el inversor. Por tanto, debemos preguntarnos si una medida legislativa destinada a reducir los riesgos sería más eficaz que una destinada a garantizar unos niveles de eficiencia adecuados del proceso de intermediación de los riesgos.

4.1.3 Se debe tener en cuenta que incluso en un contexto de mercados financieros eficientes, el riesgo global gravante de una inversión debería subdividirse idealmente en dos partes: «**riesgo de pay-off**» y «**riesgo informativo**». El primero mide la volatilidad real del rendimiento de una inversión. El segundo, por el contrario, mide la dificultad (debida esencialmente a carencias informativas de los agentes económicos) de medir correctamente el riesgo de *pay-off*. Debemos ser conscientes de que la prima de riesgo incorporada en las opciones de los agentes económicos se deriva de los dos tipos de riesgo y que los vínculos entre ambos no se caracterizan por una simple adición, sino por unas correlaciones de distinta intensidad.

4.1.4 Dicho lo cual, el CESE responde a la pregunta afirmativamente, sin perjuicio de la advertencia de que las observaciones formuladas sirven para el sector de la «finanza de productos». **Con respecto a la «finanza de servicio» convendría introducir una mayor libertad de prestación de los servicios de inversión, por ejemplo eliminando los vínculos existentes para las actividades de promoción financiera**, que no respetan plenamente el denominado principio del control del país de origen (*home country control*).

4.1.5 La preocupación en la que se basa esta praxis está clara: **evitar comportamientos fraudulentos** por parte de sujetos que pretendan organizar una red de promotores aprovechándose de regímenes más favorables en otros países de la UE. No obstante, a juicio del CESE, este razonamiento lógico adolece de un vicio de origen. Si el fraude es posible significa que los regímenes no son realmente equiparables.

4.1.6 Por tanto, el CESE considera que se debe aumentar la «libre circulación» de las actividades vinculadas a la finanza de servicios para hacer más homogénea la aplicación nacional de las directivas comunitarias en materia de inversiones y valores mobiliarios (incluida la OIVCM III).

4.2 *Pregunta 2: ¿Existen otros aspectos en relación con la aplicación cotidiana de la Directiva que deban abordarse con carácter prioritario?*

4.2.1 La convergencia del marco regulador debe ir acompañada de medidas de coordinación de las normas fiscales aplicables a este sector. Actualmente, como en todos los demás ámbitos financieros, coexisten en el mercado europeo distintos sistemas nacionales a los que se añaden, en algunos casos, las normas derivadas de los acuerdos bilaterales para luchar contra la doble imposición.

4.2.2 La imbricación de las distintas normativas fiscales provoca distorsiones de la competencia, **duplicaciones de las imposiciones y oportunidades de arbitraje**, fraude y evasión fiscal. Debido al aumento del nivel de internacionalización del mercado, las prácticas reguladoras nacionales requieren una mayor eficacia en este ámbito.

4.2.3 Para los Estados nacionales, la variable fiscal es un formidable instrumento promocional y de protección. Las distintas interpretaciones fiscales que pueden darse a los instrumentos OIVCM provenientes de otros países de la UE permiten la aplicación de regímenes fiscales menos convenientes, lo que provoca, en la práctica, una especie de barrera a la entrada. El Comité es consciente del hecho de que la armonización fiscal no puede considerarse un objetivo fácilmente alcanzable a corto plazo, también debido a la unanimidad necesaria para intervenir en esta materia. Por tanto, proponemos que se considere **la definición de un régimen fiscal comunitario relativo a los productos de inversión en términos de imposiciones y exacciones**.

4.3 *Pregunta 3: Un verdadero pasaporte para las sociedades de gestión ¿portaría ventajas suplementarias importantes desde el punto de vista económico en comparación con los acuerdos de delegación? Sírvase indicar las fuentes y la magnitud probable del beneficio previsto.*

4.3.1 El pasaporte y el «folleto simplificado» parecen medidas adecuadas para superar los problemas vinculados a la fragmentación del mercado y los obstáculos a una perfecta movilidad de los capitales y la realización de los mercados, e **idóneas para instaurar una seguridad jurídica suficiente**. Al

mismo tiempo, el CESE considera indispensable seguir en la vía de la disipación de las incertidumbres en torno al reconocimiento de los fondos creados durante la transición de la OICVM I a la OICVM III.

4.4 *Pregunta 4: El hecho de repartir entre dos Estados miembros la responsabilidad de la supervisión de la sociedad de gestión y la del fondo ¿entrañaría riesgos operativos adicionales o problemas de supervisión? Sírvase describir las causas del problema y las medidas que habría que adoptar para gestionar eficazmente estos riesgos.*

4.4.1 El CESE es consciente de que en la UE coexisten dos regímenes financieros: el inglés y el continental, que difícilmente podrán convergir a corto plazo. No obstante, también en este caso, **el CESE recomienda que las nuevas normas prevean la aplicación de una única fuente normativa capaz de agilizar el proceso de convergencia**, pues se considera que la interposición de barreras legislativas para el uso mixto de las instituciones de uno u otro marco normativo serviría únicamente para perpetuar la actual situación de desequilibrio.

4.4.2 El CESE está convencido de que el hecho de repartir entre dos Estados miembros la responsabilidad de la supervisión de la sociedad de gestión y la del fondo aumenta las dificultades de supervisión, con el riesgo de disminuir la eficacia de su intervención. Por tanto, es preciso reconocer que **la responsabilidad para con el inversor debería seguir recayendo en el fondo del país de pertenencia del inversor, incluso en caso de que la sociedad de gestión sea una sociedad extranjera**.

4.5 *Pregunta 5: Una mayor transparencia, comparabilidad y atención a las necesidades de los inversores en la distribución de fondos ¿mejorará sustancialmente el funcionamiento de los mercados europeos de fondos de inversión y el nivel de protección de los inversores? ¿Debería ser esto una prioridad?*

4.5.1 Para mejorar el funcionamiento de los mercados de los fondos y la protección de los inversores no es suficiente reglamentar únicamente la fase productiva de los instrumentos financieros. El CESE sugiere que se preste una adecuada atención a la fase distributiva reforzando la transparencia para que los inversores puedan elegir con conocimiento de causa.

4.5.2 La información proporcionada a los inversores no puede prescindir completamente del contexto ambiental y cultural en el que han crecido y vivido los inversores. **La ampliación de la Unión Europea a países que quince años atrás no participaban en la economía de mercado plantea la cuestión de la conveniencia de mantener un único modelo informativo**. A este respecto, el Comité considera que se debería entablar una reflexión teniendo presente, por un lado, la necesidad de dotarse de un marco normativo lo más simple y uniforme posible y, por otro, la cultura diferente en el ámbito económico y financiero todavía existente entre algunos Estados miembros.

4.6 *Pregunta 6: ¿Contribuiría de forma importante a este objetivo la clarificación de las normas de conducta aplicables a las sociedades que venden fondos a inversores particulares? ¿Deberían considerarse otros tipos de medidas (reforzar los requisitos de información)?*

4.6.1 El CESE considera que sería muy aconsejable una clarificación de las normas de conducta aplicables a los distribuidores. No obstante, no se debe infravalorar el hecho de que la aplicación cotidiana de la Directiva por lo que respecta a la gestión de los riesgos y la transparencia de las comisiones plantea dificultades objetivas que no siempre se pueden superar con facilidad.

4.6.2 Consideremos, por ejemplo, el problema técnico de la información relativa al *benchmark*. Adquiere un valor completamente diferente en función de que el mandato de gestión pretenda «superar el *benchmark*» o «reproducir el *benchmark*»; los distintos procesos de delegación, si se utilizan los mismos instrumentos técnicos, exigen asumir diferentes niveles de riesgo, dado que para «superar el *benchmark*» es necesario permitir que el gestor varíe las asignaciones, asumiendo así niveles superiores de riesgo.

4.6.3 En este contexto, se sugiere introducir unas normativas destinadas a aumentar la transparencia de las modalidades (no las cantidades) de rotación de las inversiones incorporadas en carteras: en efecto, a igualdad de rendimientos brutos, las rotaciones de carteras más importantes acarrear unos costes de transacción más elevados, lo que reduce los rendimientos netos para el cliente. En este caso, se trata de un tema especialmente apremiante cuando una parte de los costes de transacción son después reconocidos/reembolsados al propio gestor.

4.7 *Pregunta 7: ¿Existen aspectos específicos de los fondos que no se estén abordando en los trabajos en curso sobre la aplicación detallada de las normas de conducta de la Directiva MIF?*

4.7.1 La Directiva MIF puede aportar una base normativa importante, sobre todo por lo que respecta a la consecución de un nivel elevado de transparencia en la fase distributiva de los OICVM.

4.7.2 **No obstante, la Directiva MIF no estipula normas de transparencia para la negociación de las obligaciones**, cuyo nivel de opacidad puede ser considerable. A juicio del CESE, por este motivo la Directiva MIF no se puede considerar el instrumento que completa y colma las posibles lagunas del marco normativo de los OICVM.

4.8 *Pregunta 8: Las fusiones transfronterizas de fondos ¿responden a una lógica comercial o económica (beneficios netos)? ¿Podrían conseguirse en gran medida esos beneficios mediante una racionalización dentro de las fronteras nacionales?*

4.8.1 La dimensión media de los fondos europeos es todavía relativamente reducida: en 2004 era de 195 millones de dólares, frente a la media de los Estados Unidos de 628 millones de dólares ese mismo año. Este aspecto influye en la posibilidad de disponer de economías de escala, por tanto, en

los rendimientos y, sobre todo, en la rentabilidad de la sociedad que gestiona el fondo.

4.8.2 Es sabido que uno de los efectos financieros del proceso de mundialización de la economía consiste en la reducción del nivel absoluto de los riesgos, acompañada de una reconstitución entre riesgos de naturaleza sistemática (crecientes) y riesgos de naturaleza específica (decrecientes). Aun reconociendo que los **procesos de fusión transfronteriza pueden aumentar las economías de escala**, se debe **limitar su aplicación a aquellos productos para los que sean realmente una garantía de éxito**, o bien a todos los sectores del ahorro gestionado en los que la eficiencia es más importante que la eficacia. Por el contrario, en los segmentos en los que falta eficacia los procesos de aglomeración podrían tener efectos nada beneficiosos.

4.9 *Pregunta 9: ¿Podrían lograrse los beneficios deseados mediante «pooling»?*

4.9.1 La puesta en común de los activos de distintos fondos (*pooling*) con características sustancialmente similares permite realizar evidentes economías de escala y es un instrumento que ya ha sido utilizado por las sociedades de gestión para mejorar la eficiencia de la gestión de las inversiones. Por el contrario, el *pooling* transfronterizo debe afrontar los problemas fiscales y normativos relativos a los fondos de inversión ya ampliamente debatidos con anterioridad. Por tanto, a juicio del CESE, ésta no puede ser una vía alternativa para sortear los problemas y las dificultades normativas e institucionales que encuentra la consolidación de la industria de los fondos de inversión.

4.10 *Pregunta 10: Un mayor nivel de competencia entre los gestores y distribuidores de fondos, ¿garantizaría que los inversores se beneficien de una mayor eficiencia (mayores rendimientos o menores costes)?*

4.10.1 La respuesta a esta pregunta es negativa, como pone de manifiesto también la experiencia norteamericana. En el mercado norteamericano los fondos de inversión existen desde hace sesenta años. A pesar del espectacular aumento del número de fondos ofrecidos y su dimensión, los costes a cargo de los fondos y los inversores prácticamente se han duplicado (?). Ello se ha traducido en unos resultados netos con respecto al *benchmark* menos satisfactorios: mientras que durante el periodo 1945-1965 el *benchmark* sobrepasaba los fondos en un 1,7 % medio anual, durante el periodo 1983-2003 esta diferencia aumentó hasta un 2,7 % anual.

4.11 *Pregunta 11: ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes (riesgos prudenciales o comerciales) de la posibilidad de elegir depositario en otro Estado miembro? ¿En qué medida la delegación u otros mecanismos evitan la necesidad de adoptar medidas legislativas en este ámbito?*

4.11.1 La posibilidad de escoger un depositario en un Estado miembro distinto del de la sociedad de gestión del fondo podría **aumentar la competencia entre depositarios**, lo que reduciría los gastos con cargo al fondo.

(?) Bogle J.C. (2005), «The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?», *Financial Analysts Journal*, enero/febrero.

4.11.2 Al mismo tiempo podría provocar unos riesgos de vigilancia mayores si la cooperación y la convergencia entre las autoridades de reglamentación del sector no están suficientemente desarrolladas.

4.11.3 Aunque son considerables, las comisiones abonadas al depositario son inferiores a otros costes como, por ejemplo, los que recompensan la estructura distributiva. Por tanto, el CESE sugiere sopesar las ventajas y los riesgos de una iniciativa normativa similar.

4.12 *Pregunta 12: ¿Considera que la normalización en curso impulsada por el sector dará sus frutos en un plazo razonable? ¿Es necesario algún tipo de intervención del sector público?*

4.12.1 La normalización, la automatización y la informatización de la colocación de las órdenes y la liquidación de los fondos son una condición fundamental para que los distribuidores puedan ampliar su oferta de productos y aumentar la competencia.

4.12.2 No obstante, ello exigiría unos cambios considerables de los protocolos y las normas que rigen los procedimientos operativos e informáticos, lo que impondría unos costes considerables a los operadores. No debemos olvidar que en Europa continental las sociedades de gestión de los fondos y los distribuidores suelen formar parte del mismo grupo. En un contexto similar es probable que los operadores se vean menos incentivados a sufragar los costes necesarios para aumentar la competencia a nivel distributivo. Por tanto, se puede considerar que una intervención del sector público podría incentivar y acelerar este proceso.

4.13 *Pregunta 13: Mantener el énfasis en límites formales de inversión ¿constituye un enfoque sostenible para conseguir un nivel elevado de protección de los inversores?*

4.13.1 La eficacia de esquemas comportamentales rígidos en relación con el riesgo siempre ha sido objeto de un amplio debate en economía, en particular en vista de los beneficios variables derivados de la experiencia posterior a los acuerdos de cambio de Bretton-Woods. Ello deriva de la naturaleza distinta que presenta el riesgo económico con respecto al tiempo: a corto plazo es arriesgado todo lo que fluctúa con respecto a un vínculo; por el contrario, a largo plazo es arriesgado todo lo rígido con respecto a las evoluciones del sistema. Por consiguiente, la introducción de una cierta rigidez impuesta por unos límites formales tendría unos efectos benéficos a corto plazo, pero unos riesgos sustanciales a largo plazo.

4.13.2 A esto se añade un aspecto derivado de los últimos estudios sobre el sector de las «finanzas comportamentales»: el comportamiento y las decisiones de los diferentes agentes tienden a estar sustancialmente influenciados por el grado de peligrosidad que les rodea. A medida que aumenta la peligrosidad se observan comportamientos principalmente reactivos y viceversa. Por consiguiente, el CESE considera negativa una normativa que introduzca una rigidez excesiva que podría producir un efecto doble a largo plazo: una viscosidad operativa de los instrumentos y una reactividad reducida de los

agentes económicos, lo que tendría unos efectos todavía por determinar, pero sin duda negativos. Por el contrario, ser consciente de la «pérdida real» del propio capital podría ser el estímulo más eficaz para su protección.

4.13.3 Este fenómeno provoca una distorsión adicional en los mercados en la medida en que se piensa que si el riesgo produce resultados positivos, éstos benefician al inversor, mientras que si producen resultados negativos, se transfieren al mercado.

4.14 *Pregunta 14: ¿Considera que las medidas de salvaguardia —a nivel de la sociedad de gestión y del depositario— son suficientemente sólidas para hacer frente a nuevos riesgos en la gestión y la administración de OICVM? ¿Qué otras medidas consideraría adecuadas para mantener un nivel elevado de protección de los inversores?*

4.14.1 El CESE sugiere intervenir a corto plazo, posiblemente mediante reglamentaciones formales y rígidas, pero destinadas únicamente a la ruptura de los pactos colusorios; llegado el caso el mercado sería más maduro y, como tal, no necesitaría vínculos rígidos. La notificación es un ámbito que reviste un interés especial: demasiado a menudo las obligaciones en términos de información se imponen para horizontes temporales totalmente incoherentes (demasiado breves) con los de los productos financieros, de modo que en las notificaciones resulta difícil demostrar el beneficio en términos de diversificación temporal que comportan algunas inversiones.

4.14.2. Para reforzar el nivel de protección de los inversores, el CESE sugiere que se considere la creación de un **fondo especial de garantía** alimentado también con los ingresos derivados de la actividad sancionadora de las autoridades de vigilancia. Obviamente, este fondo no debería cubrir los riesgos de mercado intrínsecos a las inversiones de los OICVM, sino que debería contribuir a resarcir los daños sufridos por los inversores a raíz de comportamientos de los intermediarios no conformes a la normativa.

4.15 *Pregunta 15: ¿Conoce casos de distorsión de decisiones de inversión que requieran una especial atención por parte de los responsables políticos europeos o nacionales?*

4.15.1 Los fondos de inversión compiten con productos financieros como las **pólizas ligadas a fondos de inversión (unit-linked)**, consideradas por los inversores al mismo nivel a pesar de que su marco normativo es bastante distinto.

4.15.2 Esta situación puede provocar distorsiones en las elecciones de los inversores y consecuencias negativas en los costes y los riesgos de las inversiones efectuadas. El Comité considera que no se puede afrontar este problema con una competencia a la baja o flexibilizando las restricciones y las garantías impuestas a los fondos de inversión. Por el contrario, sería aconsejable un ajuste al alza de las normas que permitiría someter los productos financieros, percibidos como una alternativa directa a los fondos de inversión, a unos requisitos normativos equiparables a los que se aplican a los fondos de inversión.

4.16 *Pregunta 16: ¿En qué medida la fragmentación de la normativa dificulta el acceso al mercado y puede hacer deseable la adopción de un enfoque común de la UE con respecto a: a) los fondos de capital riesgo/inversión, b) los fondos de cobertura y los fondos de fondos de cobertura?*

4.16.1 La respuesta a esta pregunta exige una precisión que ayuda a aclarar también el problema planteado en la pregunta anterior. **El legislador deberá definir con claridad el concepto de valor mobiliario.** Debe aclararse de forma inequívoca **si este concepto se solapa con el de liquidez del instrumento o no.** Actualmente, ambos conceptos se utilizan en la práctica de forma indistinta, procurando así dejar «fuera» del concepto de valor mobiliario tanto las inversiones alternativas como los productos sustitutivos de los OIVCM. A juicio del Comité, se trata de un malentendido potencialmente grave, pues podría llevar a confundir dos principios bien diferenciados de la teoría de los mercados financieros: el de la eficiencia con el de la integralidad.

4.16.2 Un mercado financiero es eficiente si los costes de transacción de las inversiones que integra son tolerables. Un mercado financiero está completo si en él se incluyen todas las inversiones posibles.

4.16.3 Los fondos de capital riesgo/inversión y los fondos de cobertura deben valorarse desde el punto de vista de la eficacia (capacidad de seleccionar las mejores inversiones) antes que desde el punto de vista de la eficiencia (capacidad para obtener economías de escala en los costes). Por este motivo, es menos relevante la cuestión de la dimensión de los fondos. Por el contrario, los problemas vinculados a la eficacia (capacidad para moverse rápidamente en el mercado sin condicionar su evolución) y la limitación del riesgo sistémico (véase el rescate del fondo LTCM en 1998) sugieren que es preferible no incentivar objetivos de excesivo crecimiento dimensional.

4.17 *Pregunta 17: ¿Existen riesgos concretos (desde el punto de vista de la protección de los inversores o de la estabilidad del mercado) asociados a las actividades de los fondos de capital riesgo/inversión o de cobertura que exigirían una atención particular?*

4.17.1 Estas inversiones se caracterizan por un importante **riesgo informativo** además del riesgo de *pay-off*. Es justo regular este riesgo, sobre todo para contener el riesgo de fraude, pero sería un error intentar reducirlo excesivamente. En efecto, si la transparencia de estos fondos se desarrollara completamente, se correría el riesgo de invalidar las competencias del gestor, cuando en ellas se basa la producción de rendimiento escasamente vinculados al mercado.

4.17.2 El Comité considera que lo adecuado no es intentar, utópicamente, hacer transparente un proceso complejo, sino más bien sensibilizar al inversor «medio» de que la inversión alternativa exige capacidades cognitivas muy elevadas o, en su ausencia, la intervención de un especialista.

4.18 *Pregunta 18: ¿En qué medida un régimen común aplicable a la colocación privada de valores podría contribuir a superar los obstáculos a la oferta transfronteriza de inversiones alternativas a inversores cualificados? Esta clarificación de los procesos de venta y de comercialización, ¿puede llevarse a cabo sin necesidad de medidas de acompañamiento a nivel del gestor del fondo, etc.?*

4.18.1 La definición de una normativa común sobre la colocación dirigida a inversores cualificados podría suponer un importante impulso para el desarrollo de fondos de capital riesgo/inversión en la Unión Europea.

4.18.2 Los inversores cualificados deben disponer, por definición, de las competencias técnicas y la capacidad patrimonial necesarias para realizar inversiones con altos niveles de riesgo, como las de los fondos de capital riesgo/inversión. Por ello cabe suponer que sabrán evaluar la capacidad y la credibilidad de los gestores. Teniendo en cuenta, además, que los fondos de capital riesgo/inversión garantizan de suyo una cierta diversificación de los riesgos, no deberían ser necesarias otras medidas de acompañamiento que reglamenten onerosamente la actividad de la sociedad de gestión.

4.19 *Pregunta 19: La normativa vigente OICVM, de carácter prescriptivo y basada en el producto, ¿representa a largo plazo una base viable para un mercado europeo de fondos de inversión debidamente supervisado e integrado? ¿En qué condiciones, o en qué momento, debería plantearse el cambio hacia una normativa basada en principios y en los riesgos?*

4.19.1 Existen varios ejemplos que ponen de manifiesto las carencias del actual sistema: basta pensar en el caso de los ETF (*Exchange Traded Funds*) que combinan los aspectos positivos de un fondo (notable diversificación) con los de una acción (posibilidad de compraventa continua en el mercado). La Directiva facilita la difusión de este instrumento, en la medida en que puede beneficiarse del pasaporte OICVM, pero, por el contrario, limita su posesión por parte de otro OICVM, al considerarlo un título accionario.

4.19.2 En vista también de las consideraciones efectuadas en materia de inversiones alternativas y la importancia de no limitar la atención a la finanza de producto sino también a la finanza de servicio, el Comité considera que sería aconsejable una evolución hacia una reglamentación basada en los principios. Al mismo tiempo, considera que la actualización del marco normativo debe realizarse con un enfoque gradual, buscando un equilibrio razonable entre periodos de consulta y rapidez del proceso de revisión.

5. Los retos futuros

5.1 Como se ha puesto de manifiesto, **el sistema europeo de los OICVM parece todavía un mercado fragmentado**, constituido por empresas de pequeña dimensión en comparación con las norteamericanas, en el que la colaboración y los flujos transfronterizos parecen todavía objeto de cierta viscosidad, lo que no permite conseguir elevadas economías de escala y, por tanto, una reducción significativa de los costes.

5.2 Por lo demás, el exceso de preocupación manifestada también en el Libro Verde ⁽³⁾ con respecto a la definición de los activos que pueden ser adquiridos por los OICVM, que obliga a los fondos a invertir principalmente en instrumentos financieros líquidos, impediría la intervención en mercados no reglamentados.

5.3 **Por tanto, sería aconsejable considerar la posibilidad de entrar en operaciones de fondos de capital riesgo/inversión.** Este enfoque sería coherente con el objetivo de abrir el capital de las PYME a la participación del capital riesgo y, por tanto, de los *fondos de capital riesgo/inversión*.

5.4 El sistema económico europeo está fuertemente marcado por la **presencia de la pequeña y mediana empresa, que a menudo está subcapitalizada** por recurrir predominantemente a los bancos.

5.5 Esta subcapitalización **suele ir acompañada de un endeudamiento excesivo, sobre todo en forma de deudas a corto plazo**, y una elevada presencia de deudas y créditos de naturaleza comercial vinculados a la extrema interdependencia entre empresas de una misma filial de producción. Estas características son también consecuencia de una concepción de la propiedad típica del capitalismo familiar, en el que a menudo están estrechamente relacionados el patrimonio del empresario y el capital de la empresa.

5.6 Estas problemáticas a nivel empresarial y la necesidad de alcanzar objetivos más generales de «sistema» productivo a escala europea hacen estratégicas las soluciones a los problemas financieros de las PYME. Tales objetivos se articulan en torno a tres directrices que se pueden sintetizar como sigue:

- impulsar una cultura empresarial encaminada a abrir el capital de las PYME a la aportación de capital riesgo por parte de terceros y organismos financieros;
- impulsar la innovación como instrumento de competitividad en mercados globalizados;
- acompañar la continuidad (y la sucesión) empresarial, entendida como un proceso que no debe provocar «discontinuidades» que puedan poner en peligro la existencia de la empresa.

5.7 En este contexto, se recomienda que el legislador europeo preste atención al importante sector de los fondos de capital riesgo/inversión, en la medida en que el capital riesgo es un sector todavía poco desarrollado en Europa.

5.8 Por otra parte, el Comité considera que la reflexión en curso sobre el marco normativo de los fondos de inversión debe ser también la ocasión para **examinar con atención el desarrollo de las finanzas socialmente responsables que no sacrifican el desarrollo social y la protección ambiental en favor del beneficio.** En 2003 los *«fondos éticos»* representaban aproximadamente el 0,37 % del patrimonio total gestionado

por los OICVM europeos ⁽⁴⁾. Si se compara con el mercado norteamericano, donde en esa misma fecha el 11,3 % del patrimonio global gestionado por los OICVM pertenecía a fondos éticos, se demuestra que en Europa los márgenes de crecimiento de las finanzas socialmente responsables son todavía muy elevados.

5.9 Para favorecer un desarrollo más rápido de las finanzas socialmente responsables, los Estados miembros podrían prever mecanismos de incentivación fiscal basados en una desgravación parcial de los beneficios percibidos por estas inversiones de conformidad con las disposiciones ya previstas por algunos Estados miembros, que permiten deducir fiscalmente las contribuciones voluntarias a las organizaciones que tienen una utilidad social. Por otra parte, deberían acordarse facilidades fiscales también a los beneficios de los fondos eventualmente reinvertidos en organizaciones de utilidad social.

5.10 En vista del carácter innovador de esta propuesta, el Comité recomienda que se examine con mayor detenimiento la cuestión y se realice un estudio de viabilidad, teniendo en cuenta, asimismo, las mejores prácticas actualmente en curso.

5.11 Por tanto, los retos a medio y largo plazo consisten esencialmente en:

- considerar los nuevos productos que la innovación financiera «crea» necesariamente y, en particular, las inversiones alternativas cada vez más indispensables para «financiar la innovación» para las PYME;
- superar, también a través de fusiones, el problema de la dimensión demasiado reducida de los fondos europeos, que comportan unos costes de gestión no competitivos, y al mismo tiempo hacer «emerger» el mercado de la información y el análisis;
- realizar un mercado «completo» en el que se regulen la «finanza de productos» y la «finanza de servicios».

5.12 Las informaciones correctas sobre los riesgos y los productos subyacentes, la credibilidad de los gestores con respecto a la cantidad y la modalidad de las transacciones son elementos que, más allá de normas necesarias, pueden dar al mercado confianza, corrección y normas de comportamiento, elementos fundamentales para que sea eficiente y eficaz en materia de asignación de los recursos.

5.13 Por tanto, armonizar la normativa fiscal, incentivar las fusiones, permitir la gestión conjunta de fondos (denominada «pooling»), favorecer la competencia en la gestión y la distribución de los productos y los servicios, superar el vínculo de pertenencia al mismo Estado miembro de la sociedad de gestión y del depositario, y evitar unos «costes de transacción» elevados vinculados a los procedimientos fragmentados de suscripción y reembolso son medidas que mejorarán el nivel de eficiencia y eficacia del mercado.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽³⁾ COM(2005) 314 final., punto 4, p. 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La accesibilidad electrónica»

COM(2005) 425 final

(2006/C 110/05)

El 13 de septiembre 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de febrero de 2006 (ponente: **Sr. CABRA DE LUNA**).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Exposición de motivos

1.1 Hay una necesidad urgente e imperativa de garantizar que el mercado de bienes y servicios accesibles en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (en lo sucesivo, TIC) transcurra por una senda de interoperabilidad y compatibilidad tanto en el territorio europeo como a nivel mundial.

1.2 La industria de las TIC está empezando a asomarse al mercado aún inexplorado de los consumidores con discapacidad, así como a una creciente población de consumidores de edad avanzada, sectores ambos que podrían beneficiarse de modo considerable de las características de accesibilidad aplicables al diseño y la producción de bienes y servicios de este ámbito.

1.3 Los Estados miembros de la UE están actuando de modo conjunto y, a la vez, independiente para afrontar la fractura digital y promover la inclusión electrónica y la accesibilidad electrónica a través de medidas legislativas y voluntarias. Es imperativo que en este tema exista una coordinación en toda la UE a fin de poner término a la actual fragmentación del mercado, evitar una mayor fragmentación del mercado y no repetir errores pasados, en épocas en las que la falta de accesibilidad a las TIC y el desequilibrio existente entre las tecnologías asistenciales y los bienes y servicios de carácter general dejaba fuera del mercado a muchos consumidores potenciales. En términos económicos más generales, tales errores han surtido un efecto negativo, en particular al perpetuar la exclusión social de muchas personas e inhibir su acceso al mercado laboral.

1.4 La Comunicación de la Comisión Europea sobre la accesibilidad electrónica presenta las prioridades principales que es necesario tomar en consideración y afrontar para evitar la fragmentación del mercado y promover en su lugar una mayor convergencia y crecimiento económico en este ámbito.

2. Antecedentes de la Comunicación sobre la accesibilidad electrónica

2.1 La Comunicación de la Comisión sobre la accesibilidad electrónica tiene como finalidad contribuir al nuevo marco

estratégico para una sociedad de la información europea, tal y como se expone en la Comunicación «i2010»⁽¹⁾ publicada en junio de 2005.

2.2 La Comunicación plantea como objetivo principal fomentar un planteamiento más coherente con respecto a las iniciativas en materia de accesibilidad electrónica emprendidas en los Estados miembros y en el sector de la industria.

2.3 La Comunicación detalla tanto los beneficios que entrañan las nuevas tecnologías para las personas con discapacidad como los problemas y las nuevas barreras que genera el desarrollo de estas tecnologías.

2.4 Asimismo, señala con preocupación la fragmentación existente en el mercado de las tecnologías accesibles y el riesgo de que la falta de armonización e interoperabilidad en este mercado acentúe aún más los problemas.

2.5 La Comunicación expone tres enfoques distintos para abordar el problema:

- promover el establecimiento de requisitos de accesibilidad en la adjudicación de contratos públicos;
- garantizar la certificación de la accesibilidad;
- mejorar el uso de la legislación vigente.

3. Las personas con discapacidad y la sociedad de la información

3.1 Cada vez está más aceptado que los avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deben hacerse eco de las necesidades de toda la sociedad, en especial de las personas más vulnerables a la exclusión social, a fin de afrontar el problema de la «fractura digital» y el peligro de crear una sociedad estancada en dos niveles.

⁽¹⁾ COM(2005) 229 final.

3.2 El acceso a la información por parte de las personas con discapacidad debe ser reconocido fundamentalmente como una cuestión de derechos. Las personas con discapacidad, que representan el 10 % de la población de la UE, tienen los mismos derechos que las personas sin discapacidad al acceso a los bienes y servicios, incluidos los bienes y servicios en el ámbito de las TIC.

3.3 Hay también razones económicas importantes para que las administraciones públicas y la industria aborden seriamente este problema. Plantear y solucionar los retos con los que se enfrentan las personas con discapacidad en el acceso a las TIC redundará en beneficio de **todos** los usuarios, especialmente en beneficio de una población creciente de personas de edad avanzada, niños y personas con discapacidades temporales.

3.4 Las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo. Asimismo, cabe señalar que los principales grupos con desventajas que experimentan dificultades de acceso a las TIC son: personas con discapacidades cognitivas y de aprendizaje; personas con discapacidades sensoriales (personas sordas o con dificultades auditivas, personas ciegas o con deficiencias visuales; personas ciegas y sordas, personas con discapacidades del habla) y personas con discapacidades físicas.

3.5 Las personas con discapacidad se han beneficiado de los avances en las TIC de diversas maneras, tanto en lo que respecta a las tecnologías de uso general como a las tecnologías asistenciales; cabe citar, por ejemplo:

- las ventajas que representa la edición de mensajes de texto para las personas sordas, teniendo en cuenta que aún no se ofrece comunicación en tiempo real;
- la disponibilidad de programas informáticos que permiten el reconocimiento de la voz o la amplificación de la imagen para usuarios de ordenador ciegos o con deficiencias visuales;
- los sistemas de reconocimiento de voz.

3.6 Sin embargo, al mismo tiempo se están creando nuevas barreras; por ejemplo:

- Debido al desarrollo de las nuevas tecnologías informáticas, las personas ciegas han asistido a una radical reducción de su capacidad de uso de los ordenadores personales: mientras que en 1990 el 99 % de los ordenadores personales hubiera podido ser utilizado por usuarios ciegos, hoy en día sólo un tercio de ellos es accesible debido, por ejemplo, a la mayor utilización de comandos visuales a lo largo de los años ⁽²⁾.
- La complejidad cada vez mayor de los teléfonos móviles y el uso cada vez mayor de comandos visuales crea barreras

tanto para las personas con discapacidad como para los consumidores no discapacitados.

- Actualmente en Europa funcionan diferentes sistemas de telefonía de texto, y ninguno de ellos es compatible con los restantes. Con los actuales sistemas de telecomunicaciones, las personas sordas o con dificultades auditivas no pueden comunicarse a escala europea e internacional en tiempo real.
- La televisión digital, una tecnología cada vez más importante para la comunicación interactiva y la información pública, es menos accesible que la televisión analógica para las personas con discapacidad. La tecnología de la televisión digital se basa en gran medida en presentaciones visuales, se dirige con comandos visuales, su manejo es sumamente complicado y podría excluir a otro 4,4 % de los telespectadores por su menor accesibilidad ⁽³⁾.
- La propia Comunicación de la Comisión Europea proporciona varios ejemplos de problemas que hay que afrontar por lo que se refiere a los dispositivos y sistemas interoperables de las TIC.

4. Argumentos económicos y empresariales para la accesibilidad electrónica y la inclusión electrónica

4.1 La Estrategia de Lisboa pone de relieve la necesidad de garantizar la inclusión social y económica de todas las personas a través del empleo. Sin embargo, si las tecnologías de la información y la comunicación no se diseñan de manera accesible se producirá una exclusión permanente y creciente de las personas con discapacidad del mercado laboral general. La aplicación completa y efectiva de los principios y prácticas de la accesibilidad electrónica es esencial para la inclusión económica de las personas con discapacidad, así como para su inclusión social. La adhesión a los principios de la accesibilidad electrónica también significa adhesión a los requisitos de seguridad del medio ambiente (como abordar la incompatibilidad de la interferencia electrónica y acústica experimentada por personas que se valen de dispositivos auditivos cuando utilizan los teléfonos móviles). Por término medio, el índice de participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo de la UE es inferior al 35 %, comparado con hasta un 70 % de trabajadores sin discapacidades. La Comisión ha calculado que entre 2 y 3,5 millones de personas con discapacidades podrían integrarse potencialmente en el mercado de trabajo si se tomaran medidas positivas para superar correctamente las barreras a su integración ⁽⁴⁾. La integración económica de las personas con discapacidad beneficiará a la sociedad y a la economía europea en su conjunto, al conseguir que desaparezca la dependencia de muchas personas que padecen discapacidades.

⁽³⁾ Televisión digital para todos: un informe sobre facilidad de uso y diseño accesible para el proyecto de televisión digital del Reino Unido por los Grupos generalistas.

⁽⁴⁾ Informe de la Comisión Europea: *Active labour Market Programmes for People with Disabilities* («Programas de fomento del mercado laboral activo para las personas con discapacidad»), (2002).

⁽²⁾ Fuente: Unión Europea de Invidentes.

4.2 Aunque la industria de las TIC ha de ser cada vez más consciente de las ventajas económicas y empresariales que puede obtener abordando las necesidades de los usuarios discapacitados y de edad avanzada en el diseño de los productos y servicios, es necesario incrementar de modo más activo en toda la industria el conocimiento de estas ventajas. En especial es necesario educar al personal del sector –tanto gestores y técnicos como personal de atención al cliente– sobre los requisitos y las características de la accesibilidad, a fin de poder satisfacer mejor las necesidades crecientes en este ámbito.

4.3 Las personas con discapacidad constituyen el 10-12 % de la población europea. Además, Europa está experimentando un cambio demográfico importante, cuyo aspecto más significativo será el impacto del envejecimiento de la población en Europa. De aquí al año 2050 el 34,5 % de la población europea superará los 60 años de edad.

4.4 Las personas con discapacidad, las personas con discapacidades temporales y las personas de edad avanzada representan en conjunto el 30 % de la población europea (?). Además, la tecnología accesible beneficiaría a una población más amplia de consumidores, incluidos los niños y las personas no familiarizadas con las nuevas tecnologías, así como grupos socialmente excluidos. Un ejemplo de esto es la comunicación de texto en tiempo real, cuyo potencial de mercado se extiende mucho más allá de la comunidad de personas con discapacidad.

4.5 Las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada constituyen un mercado sin explotar que la industria necesita aprovechar en mayor medida y comercializar sus mercancías para estos consumidores de un modo en que actualmente no se hace. Un estudio alemán ha revelado que el 48 % de las personas mayores de 50 años consideran que los servicios y productos de las TIC no están pensados para su grupo de edad (?). Y por otra parte, en un estudio reciente elaborado por Microsoft se señalaba que el 50 % de la población mayor de 59 años se beneficiaría considerablemente de las características de accesibilidad en las TIC. Las tecnologías accesibles y de diseño para todos han producido mucho empleo dentro del propio sector, en particular entre las PYME que han allanado el camino para las innovaciones en tecnologías accesibles y los avances en nuevos sectores y profesiones.

5. Observaciones generales

- El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea sobre la accesibilidad electrónica, que plantea propuestas y compromisos importantes en el ámbito de la contratación pública, la certificación y la legislación. Esta Comunicación representa un refuerzo importante de la Comunicación «i2010: una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo».
- El CESE pide a las instituciones de la UE que incorporen las acciones propuestas en la Comunicación sobre accesibilidad

electrónica como centro del marco estratégico europeo para la sociedad de la información. Las finalidades y los objetivos destinados a promover la accesibilidad electrónica y la inclusión electrónica recibirán mucha mayor atención en las acciones i2010.

- El CESE reconoce que hay muchas personas y familias que no pueden acceder a una conexión telefónica fija debido a lo limitado de sus ingresos. Además, los equipos y servicios de las TIC (como el acceso a Internet) pueden tener precios prohibitivos para estas personas, incluidas aquellas con discapacidad y las personas de edad avanzada; el CESE insta a los Gobiernos de los Estados miembros a que presten apoyo económico para facilitar el acceso a los bienes y servicios de las TIC por parte de los grupos vulnerables y socialmente excluidos de la sociedad.
- El CESE toma nota con gran satisfacción del trabajo actualmente en curso realizado por el «Grupo de Comunicaciones Incluyentes» (INCOM) y por los grupos de trabajo TCAM (?) sobre discapacidad presididos por la Comisión Europea. Estos grupos de trabajo han reunido a todos los interesados con el fin de establecer prioridades y ámbitos de acción clave en lo que respecta a la accesibilidad electrónica: acceso a los bienes y servicios.
- El CESE recuerda que en diversas resoluciones ha destacado y apoyado el fomento de la accesibilidad electrónica de ámbito general y el acceso de las personas con discapacidad a los bienes y servicios, en particular en los siguientes textos:
 - Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003» (COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001).
 - Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — «Europe 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido (COM(2001) 529 final, CES 1546/2001).
 - Dictamen del CESE sobre la integración de las personas con discapacidad en la sociedad (CES 853/2002).
 - Dictamen del CESE 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, CESE 311/2004).
 - Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de las personas de movilidad reducida en el transporte aéreo (CESE 730/2005).

(?) Estudio de la OCDE-ECMT, «Mejorar el transporte para las personas con falta de movilidad», 1999, datos anteriores a la UE-15.

(6) Referencia del estudio: www.seniorwatch.de.

(?) Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee (TCAM).

6. Observaciones generales del CESE sobre las principales propuestas de la Comunicación

6.1 Normas e interoperabilidad armonizadas

6.1.1 El CESE comparte la preocupación de la Comisión Europea con respecto a la falta de soluciones armonizadas en el ámbito de la accesibilidad electrónica. Dado el carácter global de la industria de las TIC es esencial combatir la fragmentación europea provocada por la aparición y el desarrollo de soluciones separadas en cada Estado miembro. Sin embargo, para permitir las mayores economías de escala y la mayor posibilidad de elección para los consumidores, es esencial evitar la fragmentación global mediante la introducción de requisitos regionales únicos.

6.1.2 El CESE considera que la industria de las TIC está adquiriendo cada vez mayor conciencia de que, tanto en Europa como a nivel internacional, hay un mercado sin explorar entre las personas con discapacidad y los consumidores de edad avanzada, pero es preciso fomentar y apoyar en mayor medida esta toma de conciencia.

6.1.3 El CESE apoya plenamente el desarrollo y la aplicación de normas europeas en materia de accesibilidad que sean abiertas, consensuadas y objetivas y que, al mismo tiempo, reconozcan la situación global y complementen las normas internacionales. La falta de complementariedad de las normas europeas e internacionales provocará confusión y frustración tanto en los consumidores discapacitados como en la industria.

6.1.4 Es necesario que los usuarios participen activamente en el proceso de normalización y hay que prestar apoyo para asegurar que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad puedan estar representadas en los procesos decisivos para la elaboración de normas europeas en materia de accesibilidad.

6.1.5 El CESE considera que se debería requerir a las organizaciones europeas de normalización que consideren las cuestiones de accesibilidad electrónica a la hora de desarrollar todas sus normas.

6.2 Contratación pública

6.2.1 Se ha demostrado que la introducción de requisitos de accesibilidad en las licitaciones para la adjudicación de contratos públicos es un medio muy efectivo de promover la integración del «diseño para todos» y las tecnologías accesibles, así como un medio de promover el crecimiento y el empleo. Que la contratación pública se utilice para impulsar criterios de accesibilidad constituye un medio de proporcionar a la industria un incentivo real para incluir estos criterios en su *modus operandi*. Por otra parte, el CESE hace un llamamiento para que la nueva iniciativa de la Comisión en materia de contratación pública electrónica para promover las compras en línea sea completamente accesible para las personas con discapacidad (de acuerdo con los objetivos de la accesibilidad electrónica) y evite incidentes de mala utilización o corrupción.

6.2.2 La revisión de las directivas comunitarias relativas a la adjudicación de contratos públicos brinda la posibilidad de incluir la accesibilidad como criterio para la adquisición pública de equipos y servicios en el ámbito de las TIC. Es importante recordar que los contratos públicos constituyen el 16 % del PIB de la UE, es decir, 1,5 billones de euros y que, de ellos, el ámbito de las TIC supone el 6 % del PIB. La cifra media de gasto en materia de TIC en el sector público en Europa asciende al 0,8 % del PIB, es decir, 76 000 millones de euros. Con este nivel de inversión es esencial que en las adquisiciones públicas se garantice una política de compras sostenible a largo plazo que permita que TODOS los miembros de la sociedad tengan acceso a los bienes y servicios que se presten. Esta política de inclusión electrónica es esencial para el funcionamiento eficaz de las economías locales y para la promoción del bienestar y la independencia de los miembros de la comunidad.

6.2.3 El CESE, por tanto, apoya plenamente la propuesta de la Comisión Europea de avanzar, en conjunción con los organismos de normalización europeos, para desarrollar requisitos europeos de accesibilidad en la adjudicación de contratos públicos para los productos y servicios en el ámbito de las TIC. Ahora bien, es esencial que esos requisitos estén equilibrados entre las necesidades de los usuarios y las exigencias de la industria y que sean utilizables por las autoridades públicas y no conduzcan a la fragmentación en el mercado europeo ni, en la medida de lo posible, en el mercado mundial.

6.2.4 Además, en la futura revisión de las directivas sobre la adjudicación de contratos públicos de la UE⁽⁸⁾, el CESE acogería con satisfacción que se consolidaran las disposiciones de las directivas de modo que se incluyan requisitos obligatorios en materia de accesibilidad para las adjudicaciones públicas.

6.3 Certificación y prueba por terceros frente a autodeclaración

6.3.1 Es necesario que la industria de las TIC comunique con más claridad a los consumidores las características de accesibilidad y «diseño para todos» de sus bienes y servicios de uso general.

6.3.2 El CESE considera interesante la propuesta de la Comisión Europea en el sentido de explorar los sistemas de certificación y autodeclaración y de fomentar la transparencia y el mayor reconocimiento de la accesibilidad electrónica mediante la consideración de adecuados sistemas de certificación para una marca de accesibilidad electrónica para los bienes y servicios que cumplan las normas en la materia.

6.3.3 El CESE considera que, en el futuro, la investigación y la recogida de datos sobre las diferentes opciones ayudará a clarificar cuál es el mejor camino que cabría seguir y, en especial, acoge muy favorablemente la(s) próxima(s) conferencia(s) e iniciativas de la UE en la materia.

⁽⁸⁾ Directiva 2004/18/CE y Directiva 2004/17/CE.

6.4 *Uso de la legislación*

6.4.1 La Comisión Europea llama acertadamente la atención sobre la legislación vigente en la UE que puede utilizarse para fomentar y hacer cumplir la accesibilidad electrónica.

6.4.2 Se aprueba y apoya que la industria asuma compromisos voluntarios. Tales compromisos voluntarios demuestran el nivel de interés y atención de la industria a la hora de abordar la accesibilidad en el diseño de los bienes y servicios. Pero, al mismo tiempo, los compromisos voluntarios por sí solos no han demostrado ser suficientes para asegurar la aplicación adecuada de los requisitos de accesibilidad con vistas a superar las barreras de acceso a las tecnologías de uso general que experimentan las personas con discapacidad. Los compromisos voluntarios deberían complementarse también con iniciativas legislativas en el ámbito de la contratación pública.

6.4.3 Es importante que el compromiso de la UE respecto a la inclusión electrónica y a la accesibilidad electrónica se reconozca explícitamente y se integre horizontalmente en las demás iniciativas pertinentes de la UE.

6.4.4 Por ejemplo, la legislación vigente en materia de contratos públicos y comunicaciones electrónicas está sólidamente respaldada por la legislación de la UE contra la discriminación en el ámbito del empleo, que proporciona oportunidades importantes de responder mejor a las necesidades de acceso de las personas con discapacidad.

- Debe ejercerse un control regular e integral, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, de cómo se están aplicando en la práctica e *in situ* los compromisos legislativos en materia de accesibilidad electrónica.
- En las futuras revisiones legislativas debería examinarse cómo mejorar la legislación vigente para poder consolidar y ampliar las disposiciones sobre la accesibilidad electrónica. Es necesario apoyar y fomentar explícitamente la accesibilidad electrónica en los reglamentos comunitarios sobre los Fondos Estructurales y en el Programa Marco de Investigación (2007-2013) de la UE.
- Es necesario que las instituciones comunitarias introduzcan una legislación más estricta y exhaustiva sobre el acceso a bienes y servicios por parte de las personas con discapacidad, también con respecto a las tecnologías de la comunicación e información, a fin de que la UE pueda asegurar el respeto a los derechos humanos y sociales de las personas con discapacidad y el derecho de éstas a la igualdad de acceso a los bienes y servicios.
- Es preciso consolidar y ampliar el ámbito de las disposiciones de accesibilidad en el paquete de Directivas sobre las comunicaciones electrónicas de la UE.

6.4.5 La Directiva relativa al servicio universal⁽⁹⁾ cubre actualmente el acceso a los teléfonos públicos de pago y a los servicios telefónicos disponibles para el público, tales como los servicios de urgencia y los servicios de información sobre números de abonados. El CESE lamenta que la Directiva no cubra en su ámbito de acción ni los teléfonos móviles ni los servicios de banda ancha. El ámbito de acción de la Directiva relativa al servicio universal debería ampliarse para cubrir tanto los teléfonos móviles como los servicios de banda ancha⁽¹⁰⁾, al tiempo que habría que asegurar la igualdad de acceso a las redes y servicios gracias a tarifas justas y, en caso necesario, tarifas sociales.

6.4.6 Muchas personas con discapacidad continúan experimentando graves problemas de capacidad de utilización y de acceso en el terreno de las comunicaciones móviles. Las personas sordas o con dificultades auditivas, las personas con dificultades de habla y las personas ciegas y sordas necesitan comunicaciones móviles interactivas en tiempo real; es necesario que accedan en igualdad de condiciones con las personas sin discapacidad a la comunicación interactiva a través de las comunicaciones móviles, en lo que respecta a la capacidad de utilización y a la calidad del servicio, así como a los equipos, la oferta, la disponibilidad y el precio.

6.4.7 Es necesario abordar el problema de la interoperabilidad de los actuales sistemas utilizados por las personas con discapacidades sensoriales. Las personas con discapacidad deben poder hacer una llamada en tiempo real sin dificultad, tanto a escala europea como internacional.

6.4.8 Cada vez se utiliza más Internet como herramienta de servicio público y comunicación, pero las personas con discapacidad siguen experimentando problemas importantes de acceso al intentar utilizar Internet. Cabe citar un ejemplo de problema de accesibilidad en relación con los servicios de banda ancha: actualmente hay nuevos servicios de voz a través de Internet, como *Voice Over Internet Protocol* (VOIP), que ofrecen servicios de «telefonía» de banda ancha, un servicio barato muy atractivo para los usuarios, especialmente para las llamadas internacionales. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que el sistema VOIP proporcione acceso a servicios de urgencia o servicios de información telefónica. Es preciso abordar este problema.

7. **Propuestas específicas del CESE**

Teniendo en cuenta los objetivos y problemas antes mencionados, el CESE considera que las siguientes propuestas concretas pueden aportar una contribución útil a la realización de los objetivos globales:

⁽⁹⁾ Directiva 2002/22/CE

⁽¹⁰⁾ El CESE subraya que la telefonía móvil «Pay-As-You-Go» ha aportado una importante contribución a ampliar el acceso a los servicios de telefonía por parte de personas con bajos ingresos y en este sentido ha hecho más que los operadores nacionales.

7.1 Normas armonizadas e interoperabilidad

7.1.1 El CESE solicita que se requiera a las organizaciones europeas de normalización que consideren la accesibilidad a la hora de desarrollar las normas de las TIC.

7.1.2 El CESE pide que la UE adopte normas y compromisos legislativos para lograr la armonización de los requisitos de accesibilidad para las personas con discapacidad especialmente en las siguientes áreas:

- acceso a redes IP que incluyan servicios de urgencia
- desarrollo de las comunicaciones en tiempo real, en especial para las personas sordas o con dificultades auditivas
- acceso a la televisión digital interactiva
- necesidad de interconectar la prestación de servicios accesibles con el acceso y la capacidad de utilización de los equipos.

7.2 Certificación y prueba por terceros frente a autodeclaración

7.2.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de examinar la posibilidad de crear un sistema de certificación y de etiquetado de los productos, así como de autodeclaraciones de conformidad junto con el carácter obligatorio o facultativo de estos procesos y apoya la participación de todas las partes interesadas, y especialmente de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. La Comisión Europea deberá facilitar al CESE los resultados durante el año 2007.

7.3 Contratación pública

7.3.1 El CESE pide a los Estados miembros de la UE que sin demora incorporen plenamente al Derecho nacional las directivas sobre adjudicación de contratos públicos y que garanticen la adopción de disposiciones estrictas sobre los requisitos de accesibilidad de las personas con discapacidad y su inclusión en la legislación nacional.

7.3.2 El CESE pide a todas las administraciones públicas que incluyan criterios de accesibilidad en sus procedimientos de licitación.

7.3.3 El CESE pide que en la revisión futura de las directivas sobre adjudicación de contratos públicos se incluyan disposiciones obligatorias sobre la accesibilidad con respecto a los bienes y servicios en el ámbito de las TIC. Conforme a ellas, debería quedar legalmente prohibido que las administraciones públicas utilicen programas de software, equipos de hardware u otros productos y servicios del ámbito de las TIC que no sean conformes con las actuales normas de accesibilidad.

7.3.4 Con respecto al mandato de normalización para el CEN, CENELEC y ETSI en apoyo de los requisitos europeos de accesibilidad para la adjudicación de contratos públicos de productos y servicios en el ámbito de las TIC, el CESE hace un

llamamiento a los Estados miembros para que elaboren un plan de acción sobre la aplicación y el modo de poner en práctica las normas europeas para que produzcan el mejor efecto posible a nivel nacional con arreglo a un enfoque común y coherente.

7.4 Integración

7.4.1 El CESE pide que en todas las propuestas legislativas y no legislativas pertinentes de la UE con respecto a las TIC se reconozca explícitamente la importancia de la accesibilidad electrónica y el «diseño para todos» y ergonómico, en especial en los documentos clave de la UE sobre la sociedad de la información, así como por lo que se refiere a los reglamentos de los Fondos Estructurales, los instrumentos de financiación para los nuevos países candidatos a la adhesión y el Séptimo Programa Marco de Investigación.

7.5 Accesibilidad a la Web

7.5.1 El CESE pide a todos los Estados miembros que adopten, sin ningún cambio, la versión 2 de las Pautas de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (*Web Accessibility Initiative Guidelines*) y que incorporen plenamente esta versión 2 a todos los sitios web públicos.

7.5.2 El CESE solicita que el segundo nivel de consentimiento de la versión 2 del W3C de las Pautas de la Iniciativa de Accesibilidad (WAI) a la web, que supone un mayor nivel de accesibilidad, se aplique a todos los recursos de la Web.

7.5.3 El CESE señala y subraya la necesidad urgente de desarrollar y facilitar «herramientas de autor»⁽¹¹⁾ en materia de accesibilidad que los diseñadores de sitios web puedan utilizar para garantizar el cumplimiento de las pautas W3C-WAI y WCAG 2.0 en sus sitios web. Estas herramientas deberían ser conformes a la versión 2 del W3C de las Pautas de accesibilidad para las herramientas de autor ATAG.

7.6 Legislación

7.6.1 La Comisión Europea debe tomar medidas más estrictas para asegurar que los Estados miembros ejecutan y cumplen sus compromisos con los usuarios discapacitados conforme a las actuales directivas sobre las comunicaciones electrónicas. De las respuestas recibidas por la Comisión al cuestionario INCOM sobre las comunicaciones electrónicas se deduce que los Estados miembros no han respetado adecuadamente estos compromisos.

7.6.2 Si algún Estado miembro no cumple las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario, el CESE pide a la Comisión Europea que incoe un procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión para asegurar el pleno cumplimiento.

⁽¹¹⁾ El término «herramienta de autor» (*authoring tool*) hace referencia a la gama de programas informáticos utilizados para crear contenidos de Internet.

7.6.3 El CESE pide que en las próximas revisiones de la legislación de la UE sobre las comunicaciones electrónicas se refuercen considerablemente las disposiciones sobre accesibilidad y que dichas disposiciones sean obligatorias.

7.6.4 El CESE pide a la Comisión Europea que publique un informe comparativo de las actividades de los Estados miembros por lo que se refiere a la accesibilidad electrónica y que tome medidas legales en los casos en que los Estados miembros no hayan cumplido sus compromisos conforme a lo dispuesto en las directivas sobre las comunicaciones electrónicas.

7.6.5 El CESE pide que se consolide y amplíe el ámbito de las disposiciones de accesibilidad de las directivas sobre las comunicaciones electrónicas de la UE en materia de servicios y equipos, y en particular:

- que se amplíe el ámbito de la Directiva sobre el servicio universal de modo que cubra las comunicaciones móviles y las tecnologías de banda ancha;
- que se revise la Directiva RTTE de modo que incluya requisitos obligatorios sobre la accesibilidad en materia de equipos electrónicos.

7.7 *El nuevo marco estratégico para la sociedad de la información europea*

7.7.1 El CESE observa que el nuevo marco estratégico de la Comisión Europea para la sociedad de la información europea ⁽¹²⁾ requiere que los Estados miembros informen anualmente de sus progresos y de la aplicación de sus programas nacionales de reforma.

7.7.2 El CESE pide a los Estados miembros que incluyan una sección específica sobre accesibilidad electrónica e inclusión electrónica en sus informes anuales y pide a la Comisión Europea que apoye esta petición.

7.7.3 El CESE pide a los Estados miembros que establezcan objetivos y calendarios claros y explícitos para la aplicación de las disposiciones en materia de accesibilidad electrónica en los planes de acción nacionales.

7.8 *Participación de los usuarios*

7.8.1 El CESE pide a los responsables de la toma de decisiones de la UE que garanticen la consulta plena y equitativa y la participación sistemática de usuarios discapacitados de orga-

nizaciones representativas de personas con discapacidad en el desarrollo y diseño de bienes y servicios y en la elaboración de normas. Las instituciones de la UE deben proporcionar recursos adicionales para asegurar que los usuarios discapacitados puedan participar adecuadamente en el proceso.

7.9 *Educación y formación y programa de estudios de «diseño para todos»*

7.9.1 El CESE pide a los gobiernos y a la industria que desarrollen y apoyen medidas para promover la educación y la formación en el ámbito de las TIC destinadas a las personas con discapacidad y a las personas de edad avanzada en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como entre otros grupos excluidos, a fin de que consigan un acceso mejor, más fácil y más económico a dichas tecnologías.

7.9.2 Las medidas de sensibilización, tales como la promoción de un programa europeo de «diseño para todos», tienen un gran potencial para mejorar la comprensión y la integración de la accesibilidad en las TIC.

7.9.3 El CESE pide a la Comisión Europea, a todos los Estados miembros y a la industria que promuevan activamente e incorporen un programa de estudios de «diseño para todos» en todos los planes de educación y formación en el ámbito de las TIC.

7.9.4 El CESE pide a la industria que garantice que su personal reciba de modo sistemático formación interna o externa sobre el diseño accesible.

7.10 *Acciones internas del CESE*

7.10.1 El CESE se compromete a «poner orden en su propia casa» y a asegurar que respetará los principios y prácticas de accesibilidad en materia de adquisiciones públicas en sus actividades de adjudicación de contratos públicos.

7.10.2 El CESE examinará en qué medida deben llevarse a cabo mejoras para asegurar el acceso pleno y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad al sitio Internet del CESE, a los programas informáticos y a los equipos en el ámbito de las TIC.

7.10.3 El CESE introducirá procedimientos internos para asegurar que todos los documentos se emitan en un formato accesible.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽¹²⁾ COM(2005) 229 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos a los Estados miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004»

(COM(2004) 550 final) — 13632/05 AD 1 + CORRIGENDO 1)

(2006/C 110/06)

El 16 de noviembre de 2005, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2006 (ponente: Sra. CASSINA).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones. el presente Dictamen

1. Síntesis y conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la modificación del Reglamento (CE) nº 2037/2000 (nuevo punto i del apartado 3 del artículo 4), está de acuerdo en que en el título del mismo se incluya al Parlamento Europeo como colegislador y respalda la propuesta de modificación del fundamento jurídico.

2. Contenido y evaluación de las propuestas de modificación

2.1 La propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 2037/2000 consiste en añadir una letra i) al apartado 3 del artículo 4, que prevé, para los Estados miembros que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004, el cambio de fecha de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos: éstas ya no se asignarán sobre la base de las cuotas de 1999, sino con arreglo a la media de las cuotas de mercado de los años 2002 y 2003.

2.1.1 Dicha modificación de la fecha de referencia únicamente se debe a una exigencia comercial: evita la exclusión de

empresas presentes en el mercado a partir de 1999 e incide de forma marginal en la distribución de las cuotas totales de asignación, que permanecen intactas desde el punto de vista cuantitativo, por lo que queda excluida cualquier consecuencia en el medio ambiente. Con la modificación de la fecha de referencia se previenen, además, posibles contestaciones relativas a la hipótesis de una violación de los principios de no discriminación y de expectativas legítimas.

2.2 El CESE toma nota y respalda la inclusión, en el Reglamento en cuestión, del Parlamento Europeo como colegislador junto con el Consejo.

2.3 Por último, acoge favorablemente la modificación del fundamento jurídico del Reglamento, que pasa del apartado 2 del artículo 57 del Tratado de Adhesión al apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE, de conformidad con la adenda 1, el corrigiendo 1 y la decisión del Grupo de Medio Ambiente de 21 de octubre de 2005.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión social de la cultura»

(2006/C 110/07)

El 16 de septiembre de 2004, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, decidió elaborar un Dictamen adicional sobre: «La dimensión social de la cultura».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 22 de febrero de 2006 (ponente: Sr. LE SCORNET).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El presente Dictamen adicional tiene por objetivo proponer posibles continuaciones e instrumentos operativos correspondientes al Dictamen sobre «La dimensión social de la cultura», aprobado por el CESE el 31 de marzo de 2004.

1.2 En él se intenta precisar el concepto de «dimensión social de la cultura» a través de tres términos clave, términos familiares para nuestro Comité y sobre los que se profundiza continuamente en el análisis. Son: «sociedad del conocimiento», «globalización de la economía» y «sociedad civil».

1.3 No se mantienen a priori las hipótesis formuladas en el primer dictamen en relación con el establecimiento de nuevas estructuras de tipo «observatorio», «laboratorio» y «grupo de trabajo».

1.4 El CESE, no obstante, pide a la Comisión que especifique los indicadores cuantitativos y cualitativos que le permiten afirmar que las herramientas comunitarias actuales resultan suficientes para medir:

- la evolución del empleo cultural y artístico en la Unión, sus efectos cualitativos y cuantitativos en el empleo en general, el crecimiento, la cohesión social y el reconocimiento y la participación de todos y, en particular, de los grupos de población y categorías aparentemente más desfavorecidos;
- el grado de desarrollo del diálogo intercultural, no sólo desde un punto de vista mecánico del número de intercambios e iniciativas de todo tipo, sino también desde un punto de vista más substancial, dada la gran preocupación del Comité por el aumento de fenómenos de exclusión, de racismo (incluso en países, como Francia o los Países Bajos, en los que las políticas de integración o de multiculturalismo parecían responder a modelos estables), de disociación entre intereses particulares e interés general, de fragmentación y no de convergencia.

1.5 El Dictamen propone, especialmente con motivo del Año del diálogo intercultural, en 2008, que la Comisión presente un informe muy detallado sobre tal fenómeno y tal objetivo. El CESE está dispuesto a contribuir muy activamente a la elaboración de dicho informe.

1.6 El CESE, por ejemplo, propone lanzar una nueva reflexión cultural sobre la cultura, ya que ésta parece estar basada casi exclusivamente en conceptos de patrimonio, de conservación de la herencia, y en menor medida en conceptos de creación, proceso, nuevas ideas, y porque todavía concede poca importancia a los fermentos culturales propios de los ámbitos social, económico y medioambiental.

1.7 El CESE desea que los trabajos de la Fundación de Dublín se valoricen en estos ámbitos. Sugiere que, cada vez que el CESE aborde temas en los que se plantee la necesidad de una «revolución cultural», un «cambio de mentalidad» o una «modificación de esquemas heredados», se someta estas nociones a un análisis concreto y que, por lo tanto, se les dedique como mínimo un párrafo específico.

1.8 El CESE subraya que el método de «buenas o mejores prácticas» podría ser, si abandonase su aspecto con frecuencia meramente retórico, una de las herramientas más importantes para el diálogo, el intercambio y la transferencia de conocimientos y culturas.

2. Introducción

El 31 de marzo de 2004 se aprobó el Dictamen sobre «La dimensión social de la cultura», elaborado a raíz de la solicitud del Parlamento Europeo.

2.1 En dicho dictamen se formulaban varias hipótesis:

2.2 afirmar la **vocación cultural del CESE**, a pesar de que hasta el momento no se hayan concedido a nuestra institución competencias formales en este ámbito;

2.2.1 contribuir al establecimiento progresivo de un **observatorio europeo de la cooperación cultural** que, junto con el Parlamento Europeo, elabore un informe anual propio;

2.2.2 **colaborar estrechamente con el Parlamento Europeo** para, además de crear el observatorio mencionado, «fijarse un objetivo anual de promoción con al menos un valor cultural realmente compartido»;

2.2.3 crear un **laboratorio de transformaciones culturales** en los ámbitos social, económico y medioambiental;

2.2.4 crear **un grupo de trabajo** europeo capaz de favorecer el intercambio cultural y artístico en las zonas de conflicto.

2.3 El presente dictamen adicional se justifica por la rapidez con la que el dictamen tuvo que elaborarse. El Parlamento Europeo, en período final de mandato, nos había pedido que iniciáramos un proceso de asociación CESE-PE. El Comité ha acometido con gran entusiasmo la continuación de dicho trabajo: en efecto, en las instituciones de la Unión Europea parecía surgir una «doble aceleración» de la propia concepción del tratamiento de la «dimensión cultural».

2.3.1 Las primeras declaraciones del Presidente de la Comisión, J.M. Barroso, en las que afirmaba que había llegado el momento de la cultura y que, en la jerarquía de valores, los valores culturales estaban por encima de los económicos⁽¹⁾, resultaron muy alentadoras y supusieron un giro radical. Para nosotros representó la primera aceleración.

2.3.2 La segunda aceleración llegó de manos del propio CESE, concretamente a raíz de la aprobación unánime del programa presentado por su Presidenta, Anne-Marie Sigmund, que incluía el tema de la cultura entre las prioridades centrales de su mandato.

2.3.3 Cabe destacar el frágil carácter de estas premisas. Efectivamente, el programa presentado por la nueva Comisión no refleja realmente ese giro. Ni siquiera hace referencia explícita a la nueva jerarquización en favor de la cultura. El programa cultura 2007-2013 presentado por la Comisión no se sometió, por definición, al dictamen del CESE. Por lo tanto, no nos corresponde comentarlo en el presente dictamen. Sólo mencionar que no se toma automáticamente en cuenta la dimensión social de la cultura y que su presupuesto está muy por debajo de lo que el Parlamento Europeo deseaba destinar a dicho programa. Pero incluso en lo que se refiere a la priorización de la cultura en el programa del CESE, sería exagerado afirmar que ya se ha llevado a la práctica de forma significativa.

2.3.4 Además, el periodo de reflexión establecido por el Consejo tras el rechazo de Francia y los Países Bajos al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (tratado que incluía la cultura dentro de los objetivos de la Unión (art. I-3.3) y por el que se modificaban los mecanismos de decisión en materia de cultura y permitía, en gran parte, prescindir de la norma paralizadora de la unanimidad (art. I-17 y III-280)) y la modicidad del acuerdo alcanzado sobre las perspectivas financieras de la Unión dejan en una amplia indefinición el lugar de la cultura y, más aún, la «dimensión social de la cultura»: se confían a una regeneración de la Unión.

⁽¹⁾ Discurso en la Conferencia «Europa y Cultura», Berlín, 26.11.2004.

3. Seguir aclarando el concepto de «dimensión social de la cultura» y definir las líneas maestras que puedan inscribirse en todas las políticas comunitarias

3.1 En el Dictamen sobre «la dimensión social de la cultura», aprobado por el Comité, se propusieron, en un principio, tres puntos de reflexión:

- la investigación de una nueva «cultura» de las interacciones entre las prácticas económicas, sociales y medioambientales;
- los efectos de las transformaciones del mundo laboral en la estructura social y los valores culturales; y
- una nueva cultura de la democracia.

3.2 El presente dictamen adicional pretende contribuir a la definición de líneas maestras, es decir, los «términos clave» que permitan transponer estas primeras reflexiones de la forma más simple posible en las políticas comunitarias actuales.

3.3 Primer término clave: «sociedad del conocimiento»

3.3.1 Como se especifica en el Dictamen del CESE sobre «La dimensión social de la cultura», la tendencia universal a una mentalización, una intelectualización de todos los universos de trabajo, incluido el «trabajo» de consumo, la función acentuada en su seno de los criterios de relación, estilísticos y creativos se encuentran –y se encontrarán cada vez más– en el centro de los distintos grados de competitividad, atractivo, civilización y espíritu empresarial entre las diferentes zonas geoculturales del planeta. Europa debe y puede tener como referencia la «economía creativa».

3.3.2 De ahí que la cuestión del trabajo, del empleo cultural y artístico y de una economía de la cultura constituya uno de los puntos en que se insiste en el dictamen del CESE y en que éste último desea que se valoricen los trabajos de la Fundación de Dublín. Convendría analizar el modo en que las formas adoptadas por el empleo en el mundo cultural y artístico evidencian una evaluación más creativa del trabajo en su conjunto y son partícipes de la sociedad del conocimiento.

3.3.3 El Comité no se resigna a que los ámbitos de la «alta cultura» y de la dimensión cultural de la técnica, la economía, la sociedad, la sanidad y el medio ambiente estén todavía demasiado separados. El CESE, especialmente en el marco de su trabajo permanente en favor de una materialización del aprendizaje a lo largo de la vida y de la configuración de una sociedad en constante aprendizaje, participa deliberadamente en esta no-disociación.

3.3.4 La enorme necesidad de prácticas y de empleos flexibles y, al mismo tiempo, seguros en los campos de la transmisión, la mediación, el arte, la representación en todas sus formas, y en el del conocimiento del conocimiento, se enfrenta a modelos de empleo que paradójicamente pueden conjugar la rigidez y la precariedad.

3.3.5 La rigidez de las jerarquizaciones heredadas en materia de reconocimientos profesionales puede obstaculizar también la emergencia de nuevos oficios. En términos más generales, es preciso señalar la ausencia de una verdadera integración de lo inmaterial en la economía, la circulación demasiado escasa de artistas y de profesionales de la cultura, de sus representaciones y de sus obras en el espacio europeo. También cabe señalar el déficit de evaluación comparativa y de intercambio de las innovaciones culturales que permitirían no reexperimentar continuamente en aquello que ya se conoce.

3.3.6 El éxito de los programas ERASMUS y «Televisión sin fronteras», la contribución europea a la rehabilitación de zonas de vida devastadas, la re dinamización de grandes centros urbanos gracias al desarrollo de prácticas artísticas, la mayor capacidad de atracción de que se benefician de forma prolongada las capitales culturales de Europa sirven ya como principio de demostración de lo que se debe entender por «dimensión social de la cultura». El hecho de que la Unión Europea –cuyas competencias, sin embargo, no tienen más finalidad que la de acompañar las políticas nacionales– constituya con frecuencia un agente decisivo para numerosas prácticas y acontecimientos culturales demuestra que se trata de una política de «palanca». La alimentación continua de un «banco» de conocimientos sobre los conocimientos podría tener efectos multiplicadores considerables.

3.3.7 Por el contrario, cuando los festivales y actos culturales interrumpen, aunque sólo sea momentáneamente, su actividad, las consiguientes pérdidas en términos de ingresos y desarrollo de vínculos generadas en todo el tejido socioeconómico evidencian el efecto «holístico» que en el desarrollo sostenible producen los empleos y prácticas artísticas, culturales y de mediación, su libre circulación e influencia cruzada.

3.4 Segundo término: la «globalización de la economía»

3.4.1 A juicio del CESE, los mediocres resultados de la Estrategia de Lisboa, en comparación con sus ambiciosos objetivos, se deben esencialmente a una subestimación del factor humano, cultural y de participación. En una «economía globalizada», sólo mediante la promoción de una cultura europea que no separe más, que no jerarquice más los factores económicos, sociales y medioambientales, Europa podrá parar, o incluso invertir, las perjudiciales diferencias de desarrollo con respecto a la mayoría de las demás zonas del mundo.

3.4.2 En muchos países de Europa, y también de otras partes del mundo, la importancia económica de la industria de la cultura y de la creación es ya indiscutible, como lo confirman los numerosos informes, estudios y evaluaciones cuantitativos. Durante los últimos años se han creado numerosas empresas y, por consiguiente, empleos en estos ámbitos. No cabe ignorar al respecto que existe una tendencia a la creación de pequeñas empresas, microempresas y empresas unipersonales, y que sus repercusiones sociales son complejas.

Por ejemplo: la necesidad de construir redes, ya que, dado el reducido tamaño de las empresas, con frecuencia las tareas han de repartirse. Esto requiere que las partes interesadas tengan competencias en técnicas de comunicación, negociación y presentación, y conocimientos en lo que se refiere al derecho contractual y al régimen de concesión de licencias, etc.

Tales competencias, indispensables para toda empresa moderna, plantean a menudo a las pequeñas empresas grandes retos: dichos conocimientos en ocasiones son inexistentes o sólo parciales y las soluciones profesionales suelen ser demasiado costosas para la capacidad financiera de la empresa, aunque existan PYME que hayan obtenido excelentes resultados en tales ámbitos.

Por su parte, la política social debe hallar respuesta para las cuestiones de la protección social (por ejemplo, el seguro de enfermedad, la pensión de jubilación y el subsidio de desempleo) resultantes de la nueva estructura empresarial, de los nuevos tipos de empleo, etc.

3.4.3 Existe otra dimensión social derivada del hecho de que las empresas que trabajan en los «nuevos» sectores económicos –como la industria de la creación– con frecuencia se encuentran aisladas, porque trabajan en ámbitos en los que aún no se dispone –o se dispone en poca medida– de valores de referencia, modelos de contrato, indicadores sectoriales, etc. Este aspecto también es importante para el futuro desarrollo de la industria de la creación y debería tenerse adecuadamente en cuenta, tanto más cuanto que, a la luz de la extensión de la globalización y de la necesidad de imponerse en la competencia internacional, estas informaciones básicas son precisamente decisivas para el progreso económico.

3.4.4 La Unión Europea está tanto mejor situada para comprender la forma en la que la globalización económica influye e influirá en la creación de nuevos valores culturales mundiales cuanto que ella misma debe redefinir sus objetivos. Y esto en un momento en que no es, ni podrá ser más, un club, una federación reducida de Estados «avanzados» y relativamente homogéneos económica, cultural e intelectualmente. En un momento en el que la UE está totalmente abierta a los mundos protestante, ortodoxo e islámico, en un momento en que inicia negociaciones para la adhesión de Turquía, ampliación que, si llega a buen término, no será comparable a ninguna otra. En un momento en que está organizando metódicamente las relaciones con sus vecinos más inmediatos y en el que ha de revisar su situación, su función particular en una globalización, en una mundialización cuyas reglas de juego han cambiado también muy rápidamente (?).

3.4.5 Una «Europa cultura» –originada en Estados nación que, en la historia, han sido campeones de beligerancia, colonialismos e imperialismos– es hoy en día la fórmula quizá más adecuada para una Europa como potencia mundial por su capacidad de exportar, difundir y «profesionalizar» una «cultura de la paz», de la civilización y de la calidad. Se trata de una vuelta a la idea misma que rigió la construcción de la Unión. A la voluntad de contribuir a mundializar los valores y las técnicas de paz, de relación e intercambio, antes que los de dominación y jerarquía.

(?) No sólo se ha registrado un fuerte ascenso de los Estados –contingente, como China, India, Rusia, Brasil, etc. (ascenso vaticinado, aunque su velocidad superase nuestra imaginación), sino que éste ha sido diferente de lo que esperábamos (transformación de una división del trabajo clásica a escala internacional según la cual la Europa «avanzada» situaría sus fábricas en el exterior) y también se ha registrado un ascenso igualmente perturbador de los «riesgos» ecológicos y de la confrontación de valores colectivos.

3.5 Tercer término clave: la «sociedad civil»

3.5.1 El hecho de que el CESE, cuyas competencias formales no abarcan explícitamente el ámbito de la cultura, adopte, tras la presentación de su Presidenta, un programa de acción global **que dé prioridad a la cultura** ⁽³⁾, tiene, en el caso presente, valor de **manifiesto**.

3.5.2 Se trata incluso de una especie de afirmación contra toda hegemonía de pensamiento, basada únicamente en la economía, productivista o incluso únicamente social y medioambiental. Esta afirmación es aún más valiosa por cuanto se origina a partir de los agentes económicos y sociales de la Unión, de la sociedad civil organizada, en todos sus aspectos de producción, consumo y redistribución.

3.5.3 Esta cultura europea en desarrollo, que se está reuniendo con las históricas ampliaciones en curso, es el fruto de una historia, de un nivel y de un modo de desarrollo singulares, distintos de cualquier otro ⁽⁴⁾. Resulta necesario tenerlo bien presente, especialmente porque puede contrarrestar aquello que no puede ocultarse o subestimarse, «una profunda falta de interés y de curiosidad, e incluso una verdadera indiferencia, de las opiniones públicas nacionales hacia los demás países de la Unión» ⁽⁵⁾. Una falta que, es cierto, se puede modificar sensiblemente con políticas incitativas (programas «cultura» de la Unión Europea), pero sólo una visión «holística» de la cultura y el pleno reconocimiento de la dimensión social de la cultura podrían trascenderla plenamente.

3.5.4 La multiplicidad de posturas que surgen para inventar una verdadera democracia social y cultural debería examinarse a través de los movimientos sociales, las redes culturales y los interlocutores sociales, y no únicamente entre instituciones. La aplicación de una ética y de una tecnología de la cooperación entre todos los interlocutores constituye sin duda uno de los principales desafíos a los que hay que responder para actuar de forma constructiva en favor de la adquisición de un conjunto de valores culturales a escala internacional basado en la no-violencia.

3.5.5 Nuestras sociedades ya no pueden prescindir del reconocimiento y de la participación de todos sus protagonistas, de todos sus entornos. Como lo ha demostrado el Año Europeo de las Personas Discapacitadas y los dictámenes e iniciativas del CESE sobre el asunto –así como sobre otros temas relacionados con la discriminación y la extrema pobreza–, nuestras sociedades serán juzgadas por el lugar y el papel que asignen a los más desfavorecidos y marginados. Y ello no sólo para colocarlos en el lugar que corresponda a cada cual, sino para que la

⁽³⁾ Programa aprobado por el CESE en su Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004.

⁽⁴⁾ La encuesta de la Fundación de Dublín para la mejora de las condiciones de vida en Europa precisa que un 80 % de la población de Europa (desde la UE-15 hasta ahora) goza de un bienestar satisfactorio, lo que contribuye a validar la hipótesis de que en Europa existe efectivamente una forma de pensar propia, coherente y cualitativa, y un «modo de vida» específico.

⁽⁵⁾ Estudio relativo a la movilidad y a la libre circulación de personas y bienes en el sector cultural. Olivier AUDIARD, abril de 2002, Universidad de París X.

contribución cultural de su lucha contra la miseria infunda humanidad y permita que se renueve el humanismo moderno. Frente a los paradigmas tan clásicos de la petición jerarquizada y de la «dependencia asistida» (véanse las distintas formas de Estado-Providencia), ¿no conviene utilizar en la actualidad el paradigma de la participación activa personal, de un «empowerment» de todos los agentes económicos, sociales, familiares y culturales? En otras palabras, aunque no tenga una vocación directa de poder, la «sociedad civil» ya no puede actuar como agente subordinado, o como simple contrapoder, en el nuevo pensamiento democrático que requiere y posibilita la existencia de una economía globalizada. Al objeto de darse un futuro con perspectivas y protegerse de las arbitrariedades, debe fomentar sus valores de solidaridad y preservar la capacidad y las garantías del «pensamiento colectivo».

4. Hacia algunas propuestas y una continuación de la exploración del concepto de la dimensión social de la cultura

4.1 El CESE toma nota de que, al menos por el momento, sus socios institucionales (la Comisión y el Parlamento Europeo) y, en parte, él mismo consideran que la creación de nuevas estructuras de tipo «observatorio», «laboratorio» y «grupo de trabajo» resulta inútil, prematura o irrealista.

4.2 A juicio de la Comisión Europea, y aparentemente del Parlamento Europeo, la organización en redes de las estructuras, en particular de los diversos observatorios ya existentes, puede permitir la obtención de resultados probatorios en materia de cooperación cultural europea sin necesidad de inventar nuevos instrumentos.

4.3 El CESE, no obstante, pide a la Comisión que elabore indicadores cuantitativos y cualitativos –y explicité los existentes– que permitan justificar, guiar y evaluar los objetivos de progresión del diálogo intercultural, de movilidad de artistas y obras, así como de transferencia de conocimientos y conceptos entre diferentes ámbitos hasta el momento extraordinariamente compartimentados.

4.4 Para el CESE, no sólo se trata de verificar a posteriori la progresión cuantitativa de estos objetivos. La multiplicación de contactos y manifestaciones interculturales en una Europa ampliada, en un mercado único más desarrollado, especialmente en lo que se refiere a los servicios, no puede hacer más que aumentar.

Se trata de saber si un crecimiento cuantificable del consumo cultural y de los intercambios turísticos implica automáticamente un aumento de conocimientos, de atención al prójimo, de cultura. La multiplicación de los fenómenos de exclusión, de racismo (incluso allí donde las políticas de integración o multiculturalismo de larga duración parecían haber creado modelos estables, como, por ejemplo, en Francia o en los Países Bajos), de disociación entre intereses particulares e interés general, de fragmentación y no de convergencia no solamente merece mirarse en términos cuantitativos y cualitativos, sino también comprenderse.

4.5 Además, en la mente de todos está presente que numerosas políticas culturales nacionales, incluso muy voluntaristas, incluso practicadas de forma más o menos constante durante decenios por países de la Unión, apenas han modificado las estratificaciones sociales heredadas.

4.6 Por esta razón, el CESE insiste tanto en que la Unión Europea debe ser un espacio de autorreflexión, de interrogación de unos a otros de las políticas culturales de cada uno de los Estados miembros: un espacio propicio para una nueva reflexión cultural sobre la cultura. La preparación del Año del diálogo intercultural (2008) debería brindar a la Comisión Europea la ocasión de presentar un informe muy detallado sobre la magnitud real de este diálogo, los obstáculos persistentes o nuevos que afronta y las nuevas hipótesis que podrían formularse con vistas a su verdadera profundización. El CESE está dispuesto a contribuir, especialmente mediante el tratamiento del tema «dimensión social de la cultura», y también mediante el de la «dimensión cultural de lo social», en particular desde el punto de vista de las «relaciones intergeneracionales», a la elaboración de tal informe.

4.7 El presente dictamen adicional propone además:

4.7.1 una «higiene cultural» permanente de nuestro Comité: cada vez que en un dictamen se aborden temas en que el aspecto cultural resulte determinante, un apartado del dictamen debería consagrarse explícitamente a dicho aspecto. El Comité no debe limitarse a proclamar, en sentido abstracto, la necesidad de «revoluciones culturales», «cambios de mentalidad» y modificaciones de esquemas heredados que han quedado obsoletos. Las condiciones que haya que reunir para obtener tales transformaciones culturales deben abordarse de la forma más concreta posible;

4.7.2 una mayor atención al método abierto de coordinación y al uso de «buenas prácticas».

¿No convendría «endurecer» esos conceptos y procedimientos para que puedan adquirir una capacidad operativa mucho más concreta? Esto serviría para que la localización y transferencia de conocimientos y de modificaciones culturales que conduzcan a reformas más eficaces, con mayor poder de ahorro y más convergentes puedan explicarse claramente, adquirirse y, por tanto, reapplicarse;

4.7.3 la voluntad por parte del CESE –que constituye un foro ideal donde convergen las culturas nacionales, profesionales y sociales– de emprender la búsqueda, en sectores precisos, de lo que puede intercambiarse entre un ámbito de actividad y otro. Por ejemplo, entre los sectores sanitario y educativo, en los cuales la proximidad de las transformaciones culturales (en curso y las que convendría realizar) necesarias para llegar a regular de nuevo esos sistemas complejos merecería más confrontación, más intercambios, e igualmente compartir en mayor medida. Asimismo: la gran homología encaminada a superar, mediante la promoción del trabajo multidisciplinario en equipo, el carácter aislado de las prácticas profesionales, y otras muchas homologías. De este modo se contribuiría a que remitan tanto la compartimentación como la obcecación, a que los avances proyectados en un determinado ámbito puedan beneficiar a otros más rápida y extensamente de lo habitual, y, por último, a que una cultura sistemática que no siga disociando los aspectos económico, social y medioambiental pueda afirmarse, puesto que la unidad cultural de Europa reside en su diversidad y en el progreso de las condiciones de vida y de sus pueblos.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «JEREMIE» (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

El 20 de diciembre de 2005, Margot WALLSTRÖM, miembro de la Comisión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Comisión Europea, la elaboración de un dictamen: «JEREMIE» (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*).

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 24 de febrero de 2006 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente y con gran interés el documento de la Comisión en el que se presenta el Programa JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — Recursos Europeos Conjuntos para las Microempresas y las PYME).

1.1.1 El Comité da las gracias a Danuta HÜBNER, miembro de la Comisión responsable de la política regional, y a los servicios de la DG REGIO y del FEI por el afán con que están desarrollando este delicado programa y el apoyo prestado a los trabajos del Comité.

1.1.2 El CESE siempre ha apoyado las iniciativas de la Comisión encaminadas a facilitar el acceso a los créditos por parte de las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas, convencido, al igual que el Parlamento Europeo, de que el acceso a los créditos siempre ha sido uno de los puntos débiles de las pequeñas empresas.

1.1.3 El proceso de fortalecimiento de las pequeñas empresas constituye un eslabón fundamental de la Estrategia de Lisboa por su vínculo con la innovación, al tiempo que genera empleo estable y contribuye a la formación permanente de la mano de obra.

1.1.4 En muchos de sus dictámenes y, sobre todo, en los que elaboró a partir de 1982 ⁽²⁾, el CESE ha puesto de manifiesto los esfuerzos realizados por la Comisión y especialmente por la DG XXIII ⁽³⁾, para ayudar a las empresas a mejorar sus relaciones con el sistema crediticio y, en particular, con los bancos.

⁽¹⁾ JEREMIE: iniciativa común de la DG REGIO y el BEI dirigida a facilitar el acceso a la financiación con objeto de desarrollar las PYME y las microempresas en las regiones (doc. 2 de 21.11.2005), presentada con motivo de la conferencia sobre la financiación del crecimiento y de la cohesión en la Unión ampliada, celebrada en Bruselas el 24 de noviembre de 2005.

⁽²⁾ 1982: Año europeo de las pequeñas y medianas empresas y de la artesanía.

⁽³⁾ A raíz de los problemas surgidos en 1982, la Comisión creó un grupo de trabajo dirigido por la Comisaria Cresson, con el objetivo de orientar las políticas europeas para que tuvieran en cuenta las necesidades de las PYME. Este grupo de trabajo se convirtió, en la segunda mitad de los años ochenta, en la DG XXIII.

1.1.5 El CESE también ha destacado la necesidad de una amplia participación de los interlocutores sociales a la hora de resolver los problemas relacionados con las empresas —en particular, los problemas de créditos—, ya que éstos tienen notables repercusiones sobre el bienestar y el desarrollo social.

1.2 Durante toda la década de los años noventa, la DG XXIII ⁽⁴⁾ ha tratado de intervenir en los problemas de crédito, trabajando en estrecha relación con las organizaciones de representantes de la artesanía y de las PYME. Gracias a las conferencias europeas de la artesanía y las pequeñas y medianas empresas (PYME) ⁽⁵⁾ y a las numerosas reuniones preparatorias (una media de diez antes de cada conferencia, en las que han participado cientos de pequeños empresarios), se ha logrado:

- contribuir a llevar a buen término la acción del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en forma de inversiones en favor de las PYME;
- crear las condiciones para el establecimiento del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) ⁽⁶⁾ cuya acción, sobre todo en la actualidad, supone una ayuda considerable para la artesanía y las PYME;
- crear una legislación relativa a los plazos de pago;
- brindar al Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo la oportunidad de apoyar y reactivar el empleo en Europa, recurriendo, en particular, a intervenciones crediticias dirigidas específicamente a las pequeñas empresas ⁽⁷⁾;
- permitir a la Comisión, con la participación directa del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del FEI, poner en marcha el programa «Iniciativa para el crecimiento y el empleo (1998-2000)», basado en las iniciativas que se adoptaron en Luxemburgo;

⁽⁴⁾ En la actualidad, Dirección General de Empresa e Industria.

⁽⁵⁾ Celebradas en Aviñón en 1990, Berlín en 1994 y Milán en 1997.

⁽⁶⁾ Véase la nota a pie de página nº 28.

⁽⁷⁾ Los días 20 y 21 de noviembre de 1997, el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Luxemburgo, convocado con un solo punto en el orden del día (el empleo), puso en marcha tres iniciativas concretas para ayudar a las empresas a seguir siendo competitivas en los mercados y pidió a la Comisión que presentara propuestas para consolidar la economía e incrementar el empleo. Las tres iniciativas eran: el Plan de ayuda inicial del MET (Mecanismo Europeo para la Tecnología), la Empresa Conjunta Europea (ECA) y el Mecanismo de garantía PYME.

- brindar la oportunidad de elaborar los programas plurianuales en favor de las empresas y el espíritu empresarial, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYME), dedicando especial atención el crédito. El cuarto programa de este tipo (2001-2005), que se ha prorrogado hasta finales de 2006, se aprobó el 20 de diciembre de 2000;
- crear las condiciones para elaborar el programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) (en inglés: CIP: *Competitiveness and Innovation Programme*) ⁽⁸⁾ destinado a las PYME, con objetivos claramente definidos;
- señalar a las PYME la necesidad de crear redes de conexión entre ellas que les permitan realizar economías de escala, les proporcionen una mayor fuerza de penetración en los mercados y, por último, les brinden la masa crítica necesaria tanto para lanzarse en procesos de innovación como para adquirir mayor peso con respecto a las instituciones financieras. Aún queda mucho por hacer en este ámbito.

1.2.1 Basándose en las experiencias indicadas supra y en vista de la nueva programación 2007-2013 y de los objetivos de Lisboa, el CESE considera conveniente facilitar una información más amplia sobre los nuevos programas, sobre todo de los dirigidos a las microempresas y pequeñas empresas, mediante encuentros organizados en los Estados miembros con los representantes de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

1.2.2 No obstante, a pesar de los esfuerzos y las intervenciones llevadas a cabo durante los últimos veinte años en muchas regiones de la Europa de los 25 y, sobre todo, en las más desfavorecidas, se echaba en falta un proyecto que permitiera coordinar y llevar a buen término los numerosos instrumentos crediticios existentes.

1.2.2.1 Unos cuatro millones de empresas, es decir, el 20 % de las empresas existentes, considera que el acceso a la financiación representa un grave obstáculo a su crecimiento ⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Sólo unas pocas decenas de miles de empresas han podido beneficiarse de los instrumentos financieros comunitarios ⁽¹⁰⁾. Existe, pues, una gran divergencia entre la manera en que se presenta el problema y los resultados obtenidos, lo que incita a reflexionar sobre las posibilidades concretas de intervenir con unos sistemas capaces de aumentar la participación de las instituciones financieras y de multiplicar así los resultados.

1.2.2.3 El CESE es consciente de la necesidad de hacer mayores esfuerzos por mejorar la información sobre las posibilidades en materia de crédito ofrecidas por la Comisión, el BEI, el FEI, el BERD y las administraciones nacionales y regionales. Con mucha frecuencia, las microempresas y las pequeñas empresas quedan excluidas, también por su responsabilidad, de los canales informativos.

⁽⁸⁾ COM(2005) 121 final.

⁽⁹⁾ Documento de consulta sobre el programa comunitario en favor del espíritu empresarial y la competitividad, 2006-2010, DG Empresa, 2004, punto 46 (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open).

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, punto 118.

1.3 JEREMIE podría, pues, constituir un instrumento inteligente de coordinación y racionalización de las oportunidades existentes.

1.3.1 La iniciativa JEREMIE se enmarca en las directrices estratégicas comunitarias para una política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo. La posición del Comité a este respecto puede resumirse del siguiente modo:

- es necesario apoyar los instrumentos que no sean subvenciones, como préstamos, garantías para deudas subordinadas, instrumentos convertibles (deuda intermedia) y capital riesgo (como, por ejemplo, el capital inicial);
- las subvenciones deben utilizarse para construir y mantener infraestructuras que faciliten el acceso a la financiación (por ejemplo, oficinas de transferencia de tecnologías, viveros empresariales, redes de inversores providenciales («*business angels*») o programas de inversión inmediata);
- deben apoyarse también los mecanismos de garantía y de garantía mutua, en particular para facilitar el acceso de las PYME al microcrédito. El BEI y el FEI ⁽¹¹⁾ pueden hacer una valiosa aportación al respecto;
- es fundamental establecer contactos directos con grupos específicos, como los empresarios jóvenes o las mujeres empresarias o grupos de personas en situación desfavorecida, incluidas las minorías étnicas;
- es especialmente importante cooperar estrechamente con el FEI, habida cuenta de la experiencia que ha acumulado a lo largo de varios años, para dar a las PYME el apoyo necesario y desarrollar al mismo tiempo el mercado europeo de capital riesgo;
- conviene respaldar e incrementar la titulización de la deuda ⁽¹²⁾ para aumentar la capacidad crediticia de los consorcios crediticios.

1.3.2 El Comité considera importante que la Comisión respalde la iniciativa JEREMIE, no sólo de cara al exterior sino también mediante una coordinación interna entre los servicios encargados de gestionar las intervenciones en favor de las microempresas y las PYME, creando un *Focal Point JEREMIE* (punto central de información) que sirva de unidad de coordinación e información entre las diferentes acciones, con el fin de optimizar los resultados.

1.3.3 A juicio del CESE, sería oportuno que la Comisión presentase cada dos años un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo sobre la situación del programa y su eficacia, a fin de poder hacer extensiva esta importante experiencia a otros sectores.

⁽¹¹⁾ Véase, asimismo, la nota 29.

⁽¹²⁾ La titulización de la deuda permite ceder a terceros una parte de los fondos propios de riesgo, aumentando así la posibilidad de conceder créditos a las PYME. Véase, asimismo, la nota 56.

1.3.4 Por último, el Comité recomienda que se garantice el pleno respeto de los principios de rentabilidad, eficacia, transparencia en los procedimientos de contratación pública y selección, en la gestión de los *holding funds* regionales y en la acreditación de los intermediarios financieros encargados de la gestión de los proyectos. Habrá que garantizar, en particular, la plena aplicación de la legislación comunitaria en este ámbito, incluso en el caso de los derechos exclusivos, y se deberán prever sanciones consistentes en la suspensión de los *holding funds* ineficaces y la revisión de las listas de intermediarios financieros acreditados.

2. Exposición de motivos

2.1 El CESE ha destacado ya en varias ocasiones el papel, no sólo económico, sino también social, que desempeñan las pequeñas empresas en sus respectivos Estados miembros y lo ha recordado en varios de sus dictámenes, como los de 1992⁽¹³⁾, 1997⁽¹⁴⁾, 2001⁽¹⁵⁾, 2003⁽¹⁶⁾ y el relativo a la Carta Europea de la pequeña empresa⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Las microempresas y las pequeñas empresas desempeñan un papel fundamental en la economía europea. Son aproximadamente 25 millones, representan el 99 % de todas las empresas y dan trabajo a unos 95 millones de personas, lo que representa el 55 % de la cantidad total de puestos de trabajo del sector privado⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Estas cifras muestran la importancia y el papel de las PYME en la Estrategia de Lisboa y la necesidad de establecer una fuerte asociación con los representantes de los interlocutores sociales, que permita generar nuevas formas de colaboración⁽¹⁹⁾ dirigidas a poner en práctica concretamente los valores sociales y económicos que hacen de Europa una economía social de mercado⁽²⁰⁾.

2.1.3 Los principales problemas que se registran en las fases de creación y desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas son, por orden de importancia, los siguientes:

- aspectos financieros y crediticios,
- lentitud y coste de la burocracia, y
- aspectos relacionados con el mercado de trabajo (definición de perfiles profesionales y refuerzo de la formación profesional, necesaria para la adaptabilidad de la mano de obra y para ampliar el ámbito de actividad de las empresas y las oportunidades de empleo).

2.1.4 El acceso al crédito representa, por tanto, la primera condición para crear una empresa, así como un requisito fundamental para el crecimiento y desarrollo de las microem-

presas y las pequeñas empresas, para las cuales los efectos restrictivos del sistema crediticio son más fuertes y más claros que para las grandes empresas.

2.1.5 El contacto directo con la empresa y sus problemas y el conocimiento, por parte de las empresas, de las posibilidades ofrecidas por el sistema crediticio, especialmente las existentes en el territorio en el que operan, son la única forma de aprovechar los aspectos positivos del crédito y de evitar que las fuentes de financiación adopten una actitud de rigidez, lo que aumentaría el grado de riesgo, teniendo en cuenta, en particular, las orientaciones de los acuerdos de Basilea. La empresa debe, pues, hallar su propio punto de equilibrio financiero y los instrumentos necesarios a tal fin.

2.1.6 La autofinanciación desempeña a este respecto un papel esencial, aunque las pequeñas empresas rara vez pueden realizar sus propios planes de inversión con este instrumento. En el 90 % de los casos es necesario:

- facilitar la elección de los tipos de capitales, mediante una acción de información y asesoramiento sobre las distintas posibilidades (capital riesgo, capital ajeno, financiación intermedia);
- elegir los instrumentos y canales financieros que hay que activar.

2.1.7 Entre todos los instrumentos, las pequeñas empresas suelen desconfiar del capital riesgo. En realidad, solamente un 5 o un 6 % de las numerosísimas microempresas⁽²¹⁾ y pequeñas empresas⁽²²⁾ (el 90 % de las cuales son empresas individuales o sociedades de personas) recurren al capital riesgo. Para evitar que el recurso a este instrumento sea excepcional, deberían diseñarse nuevas formas de capital riesgo, que también puedan emplearse en el caso de las sociedades de personas.

2.1.8 Las prioridades definidas a la hora de acortar distancias entre el mundo de los créditos y el de las microempresas y pequeñas empresas pueden resumirse como sigue:

- garantizar un nivel cualitativo más elevado de los servicios prestados por el sistema crediticio;
- promover una mayor participación de las entidades de crédito en la vida de la empresa, en forma de asesoría, con el fin de favorecer una mayor transparencia y publicidad contables. Son, sobre todo, las pequeñas empresas las que necesitan este tipo de ayuda, tanto para poder transformarse en sociedades de capital como para preparar una trayectoria encaminada a la utilización de capital riesgo y, para algunas de ellas, a la integración en segmentos específicos de la bolsa⁽²³⁾;

⁽¹³⁾ «Las PYME y la artesanía», DO C 332 de 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ «La artesanía y la pequeña y mediana empresa», DO C 156 de 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ DO C 221 de 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ «El papel de las pequeñas empresas y las microempresas en la vida económica y en el tejido productivo europeo», DO C 220 de 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ DO C 48 de 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ Observatorio Europeo de las PYME, 2003/7, UE-25.

⁽¹⁹⁾ Véase, por ejemplo, la experiencia de los entes bilaterales, en Italia y en otros países europeos.

⁽²⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

⁽²¹⁾ 23 millones en la UE de los 25, Observatorio PYME 2005.

⁽²²⁾ 1,8 millones, Observatorio PYME 2005.

⁽²³⁾ En Italia el segmento dedicado a las PYME se llama STAR.

- reducir la obligación de garantías patrimoniales exigidas para la concesión de los préstamos. Ello significa incentivar en mayor medida los instrumentos ofrecidos por la ingeniería financiera. Entre ellos cabe citar como mejores prácticas el modelo de los consorcios crediticios, presente en numerosos Estados europeos. Aunque están supeditados a la obtención de un crédito bancario, estos mecanismos deben ser fomentados y apoyados, y la contribución de JEREMIE en este ámbito puede ser muy importante;
- acercar el coste del dinero a los criterios aplicados en las grandes empresas ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Los análisis y la evaluación de las necesidades y capacidades, que serán objeto de la fase preliminar de JEREMIE, deberán llevarse a cabo en todas las regiones de la Unión, con la participación efectiva de los interlocutores económicos y sociales interesados y en el marco de una asociación eficaz y responsable.

2.2 La dimensión regional

2.2.1 El problema del acceso al crédito que acabamos de destacar se plantea con intensidad diferente en función del nivel de desarrollo de la economía y del mercado. Las regiones de la convergencia ⁽²⁵⁾, que son las que más necesitarían los instrumentos crediticios para desarrollar el empleo mediante el espíritu empresarial, son en realidad las que más dificultades tienen a la hora de acceder a los créditos y las que registran unos tipos de interés más elevados, si se comparan con las regiones desarrolladas ⁽²⁶⁾.

2.2.2 Los fondos del BEI, concedidos por rotación ⁽²⁷⁾ a los bancos fiduciarios para poder ser fraccionados y distribuidos a las PYME a unos tipos variables pero reducidos ⁽²⁸⁾, son utilizados por los bancos esencialmente en las regiones desarrolladas, en las que la competencia bancaria es fuerte y la concesión de un préstamo del BEI sirve para mantener la fidelidad de los clientes.

2.2.3 Dado que en las regiones menos favorecidas escasean los bancos, sobre todo los de crédito cooperativo o «populares», no existe una competencia bancaria muy fuerte ni una cultura de atención a los «pequeños» operadores. Por lo tanto, es poco frecuente que en estas regiones se recurra a los instrumentos interesantes ofrecidos por el BEI.

⁽²⁴⁾ Evitar el recurso al *cross selling*.

⁽²⁵⁾ En la UE de los 25 hay 254 regiones de nivel NUTS II. De éstas, aproximadamente 100 (de la convergencia) tienen un nivel de ingresos inferior al 75 % de la media comunitaria.

⁽²⁶⁾ En las regiones más desfavorecidas, los tipos de interés son, por término medio, tres puntos más altos que los que se registran en las regiones desarrolladas (Fuente: Artigiancassa, Italia).

⁽²⁷⁾ Se trata, generalmente, de un importe de 30 o 50 millones de euros, renovables.

⁽²⁸⁾ En general, un punto por encima del Euribor a seis meses.

2.2.4 Esto significa que si no se actúa para invertir esta tendencia, por ejemplo a través de la mediación financiera de los instrumentos que puede ofrecer JEREMIE paralelamente a los ofrecidos tradicionalmente por el BEI y el FEI ⁽²⁹⁾, las regiones más pobres seguirán siéndolo durante muchos años.

2.2.5 Para apoyar los créditos, sobre todo en las regiones de la convergencia, JEREMIE podría abrir una ventanilla en el FEI, con el cometido de apoyar mediante instrumentos financieros las garantías de los créditos concedidos por los bancos a través de los consorcios crediticios o de otros organismos activos esencialmente en las regiones más desfavorecidas.

2.3 La dimensión social del crédito y la ingeniería financiera

2.3.1 El problema del acceso al crédito de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas pone de manifiesto una serie de deficiencias del mercado:

- las instituciones financieras deben responder de su gestión ante sus respectivos consejos de administración. Como es natural, estos consejos suelen ser reacios a conceder préstamos a pequeñas empresas poco conocidas y con unas cuentas inexistentes o elaboradas de manera superficial, lo que supone un riesgo potencial de insolvencia;
- los empleados del sector bancario no suelen estar familiarizados con el «riesgo empresarial» y a la hora de conceder un préstamo prefieren disponer de garantías reales (bienes inmobiliarios o garantías personales de parientes o terceros). Estas garantías personales representan una modalidad muy frecuente, quizá demasiado, especialmente en el caso de préstamos concedidos a mujeres empresarias o a jóvenes;
- el fraccionamiento del volumen global de los créditos entre un número muy elevado de pequeños empresarios representa para los bancos un coste mucho más elevado, en términos de personal y de carga administrativa, que el que supondría la gestión de unos pocos créditos por unos importes bastante más altos concedidos a un número limitado de grandes empresarios, conocidos y con un extenso patrimonio inmobiliario;
- la competencia entre instituciones financieras, que es la que permite obtener las mejores ofertas en el mercado, es fuerte en las regiones ricas pero débil en las regiones de la convergencia, que precisamente son las más necesitadas de una oferta más amplia y de tipos más reducidos, para poder responder a las necesidades de los empresarios locales, que suelen ser pequeños y débiles.

⁽²⁹⁾ El Fondo Europeo de Inversiones (FEI) se creó en 1994 con dos objetivos: 1) apoyar las redes europeas y 2) agilizar el acceso a los créditos para las PYME. Los accionistas del FEI son el BEI, la Comisión Europea y numerosos bancos europeos. Sobre todo en los últimos años, la acción del FEI se ha caracterizado por el apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas (véase, en particular, el Programa de garantía PYME, que se creó, junto con la Empresa Conjunta Europea (ECA) y el Mecanismo Europeo para la Tecnología (MET), a raíz del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997).

2.3.2 Se trata, por tanto, de suplir las deficiencias del mercado mediante unas intervenciones:

- compatibles con las ayudas estatales,
- que puedan usarse con la ingeniería financiera, a través de los fondos previstos por los programas plurianuales gestionados por el FEI ⁽³⁰⁾,
- ya incluidas en el programa marco para la innovación y la competitividad (PIC),
- previstas por los Fondos Estructurales, y
- coordinadas todas ellas por JEREMIE.

2.3.3 La Estrategia de Lisboa recibió un nuevo impulso en el Consejo Europeo de marzo de 2005, cuando se pidió a los gobiernos y a los interlocutores económicos y sociales que actuaran en torno a tres ejes prioritarios:

- convertir al conocimiento y a la innovación en los motores de un crecimiento sostenible;
- hacer de la UE un espacio atractivo para la inversión y el trabajo, y
- aumentar el empleo y el espíritu empresarial, con el fin de desarrollar la cohesión.

2.3.4 Los recursos que dedican los Estados miembros al fomento del empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo son a veces considerables, pero se justifican por los resultados sociales obtenidos ⁽³¹⁾. En el supuesto de que se concediera un préstamo generalizado de 20 000 euros a la mitad de las PYME existentes en la UE de los 25, es decir, a unos doce millones de empresas, la pérdida previsible por insolvencia ⁽³²⁾ no superaría los 6 500 millones de euros; o sea, un 0,07 % del PIB de la UE de los 25. Sin embargo, la concesión generalizada de un préstamo de estas características permitiría a la mayoría de las empresas consolidar su posición e innovar en procesos y productos.

2.3.5 Si la concesión del préstamo se realizara a través de un consorcio crediticio, capaz de absorber el 50 % de las insolvencias, la pérdida se reduciría a la mitad (un 50 % para cada uno) entre el consorcio y el banco.

2.3.6 Si se acepta considerar que el crédito tiene una función social, se pueden elaborar los instrumentos necesarios de ingeniería financiera con la participación de fondos públicos, fondos europeos y fondos de solidaridad pagados a los consorcios crediticios por los propios empresarios, ya sea en el momento de la inscripción en el consorcio o en forma de porcentaje pagado sobre los intereses bancarios ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ En la actualidad, el FEI gestiona tres proyectos: 1) ayuda inicial para las empresas en fase de creación, 2) plan de ayuda inicial del MET (Mecanismo Europeo para la Tecnología), contribuciones a los fondos de las empresas, inversión intermedia; y 3) garantías para las PYME (garantías de préstamos, microcréditos, fondos propios, titulizaciones).

⁽³¹⁾ *Sviluppo Italia*, que es el ente encargado por el Estado italiano de estudiar la creación de empleo en el sur de Italia, ha calculado que la creación de un puesto de trabajo cuesta, por término medio, 40 000 euros.

⁽³²⁾ Por término medio, las insolvencias de las microempresas y las pequeñas empresas no superan el 3 % del importe de los préstamos concedidos.

⁽³³⁾ En general, un 0,50 %.

2.4 La función de los consorcios crediticios, la ingeniería financiera y JEREMIE

2.4.1 La concesión de un gran número de pequeños préstamos, que es lo que necesitan las nuevas empresas, las microempresas y las pequeñas empresas, está sujeta a las siguientes condiciones:

- la disponibilidad de fondos, a precio reducido, en el mercado de capitales;
- una organización de las entidades crediticias que les permita asegurar una amplia presencia en el territorio, con oficinas cercanas a las empresas;
- una cultura que permita a los funcionarios del sector bancario adaptarse a las necesidades de los «pequeños» operadores;
- la posibilidad de compartir los riesgos con otros operadores (ingeniería financiera);
- la capacidad de contener los gastos de gestión, para reducir los tipos de interés aplicables a los créditos concedidos.

2.4.2 Algunas respuestas a estos problemas se encuentran ya en los instrumentos existentes, que, sin embargo, deberían utilizarse mejor y más ampliamente:

- Los fondos del BEI, allí donde se han utilizado, han representado un instrumento extremadamente útil para facilitar el acceso a los créditos de las pequeñas empresas y las microempresas. Los bancos que han solicitado convertirse en «fiduciarios BEI» han obtenido préstamos, por rotación, en condiciones favorables ⁽³⁴⁾. El escaso margen concedido a los bancos (115 *business points*) ha tenido como consecuencia que sólo los bancos que operaban en regiones ricas, en las que la competencia es fuerte, han recurrido a esta forma de financiación muy útil para las empresas pero poco remuneradora para los bancos. Este recurso no se ha empleado en las regiones de la convergencia, lo que confirma el principio según el cual las regiones pobres disponen de menos oportunidades para desarrollarse que las ricas.

- El sistema de los bancos de crédito cooperativo está más difundido en las regiones muy desarrolladas. Este elemento representa otro grave obstáculo para el acceso al crédito por parte de las regiones en retraso de desarrollo. JEREMIE podría contribuir a la creación, el apoyo y la difusión de tipos de crédito que utilizan instrumentos de ingeniería financiera, y en los que participan organizaciones sectoriales, en las regiones en las que los procesos de formación y el sistema crediticio constituyen la base del desarrollo.

⁽³⁴⁾ Por término medio, quince *business points* menos con respecto al Euribor a seis meses, con la obligación de conceder el préstamo a las empresas a un tipo medio inferior a 100 *business points* (un punto) por encima del Euribor a seis meses.

- Para desarrollar una cultura de atención a los «pequeños» operadores, es muy importante respaldar los esfuerzos de las organizaciones sectoriales, sobre todo las que participan en el diálogo social, para que contribuyan a desarrollar en las regiones más desfavorecidas las experiencias positivas que con frecuencia han realizado ya en las regiones más ricas. JEREMIE también podría participar activamente en una acción de este tipo.
- En aquellos países en los que existen, los consorcios crediticios representan un elemento fundamental, tanto para aplicar la ingeniería financiera como para difundir la cultura de la función social del crédito, que contribuye a convertir a Europa en una economía social de mercado, en la que la piedra angular es el empleo ⁽³⁵⁾. Si JEREMIE consigue racionalizar y reforzar lo que la UE ya está realizando a través del BEI y el FEI, podrá salvar muchas de las empresas que cada año se ven obligadas a cerrar (20 %).
- La evaluación de riesgos efectuada por los consorcios crediticios y la consiguiente absorción del 50 % de las insolvencias relacionadas con los créditos concedidos reduce concretamente las cargas de los bancos, minimiza el riesgo y, en consecuencia, limita el tipo de interés de los prestamistas ⁽³⁶⁾.

2.5 La función del multiplicador en la gestión del crédito y la función de JEREMIE

2.5.1 Sobre todo en los últimos años, el multiplicador se ha convertido en un instrumento analizado y utilizado tanto por los consorcios crediticios como por los bancos para ampliar las posibilidades de crédito ⁽³⁷⁾. El análisis sistemático de las situaciones de insolvencia, sobre todo en las regiones de la convergencia, permite adaptar el multiplicador a la situación local. Naturalmente, el porcentaje de insolvencia aumenta en las regiones más desfavorecidas, en las que alcanza un 10 %, mientras que en las regiones más ricas permanece en torno a un 2,5 %, siempre a nivel de las microempresas y las pequeñas empresas.

2.5.2 Precisamente en las regiones de la convergencia es donde JEREMIE puede desarrollar su potencial, proporcionando garantías financieras a los consorcios crediticios y favoreciendo los procesos de titulación, con el fin de aumentar las posibilidades de crédito y de compensar la debilidad del multiplicador.

⁽³⁵⁾ Los estudios realizados por el Observatorio de las empresas muestran que la tasa de cierre de las empresas gira en torno al 20 % al año y que la principal causa de cierre son los problemas ligados al crédito (gestión, extensión, necesidad de innovación).

⁽³⁶⁾ Del orden de un 2 %.

⁽³⁷⁾ El multiplicador permite aumentar la posibilidad de conceder préstamos, en proporción con el porcentaje de insolvencia calculado en un territorio dado y con el porcentaje de garantía concedido sobre los préstamos. Si en un territorio dado el análisis histórico de las insolvencias relacionadas con los créditos muestra una tasa inferior al 5 %, se puede, con un fondo de un millón de euros, conceder préstamos a varias personas hasta un máximo de 20 millones de euros, dado que el millón de euros de que se dispone permite absorber las insolvencias, es decir, un 5 % de 20 millones, o sea un millón. En este caso, el multiplicador es 20. Si la garantía concedida por el consorcio crediticio representa el 50 %, teniendo en cuenta que el 50 % restante corresponde al banco, el multiplicador pasa a ser 40, lo que significa que con un millón de euros se pueden conceder préstamos, debidamente fraccionados, por un importe de 40 millones de euros.

2.6 JEREMIE y el PIC

2.6.1 El Programa marco para la innovación y la competitividad 2007/2013 (PIC) ⁽³⁸⁾ reúne varios programas y medidas comunitarias, entre los cuales figuran los siguientes:

- medidas de apoyo a la competitividad de la industria europea ⁽³⁹⁾ y Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) ⁽⁴⁰⁾,
- el instrumento financiero para el medio ambiente LIFE (*Financial Instrument for the Environment*) ⁽⁴¹⁾,
- el programa plurianual para el seguimiento del plan de acción eEuropa 2005 ⁽⁴²⁾,
- el programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales ⁽⁴³⁾,
- normas generales para la concesión de una ayuda financiera comunitaria en el sector de las redes transeuropeas ⁽⁴⁴⁾,
- orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones ⁽⁴⁵⁾ y
- el programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: «Energía inteligente — Europa» ⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 Conviene, asimismo, analizar los instrumentos financieros contenidos en el Cuarto Programa plurianual 2000/2005 (Programa plurianual — MAP), prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2006, y dotado con 531,5 millones de euros ⁽⁴⁷⁾, que deberá incorporarse al PIC y formar parte de la estrategia JEREMIE.

2.6.2.1 El MAP se articula en torno a los tres pilares siguientes:

primer pilar: políticas de desarrollo de las empresas;

segundo pilar: redes de Euro Info Centros (EIC);

tercer pilar: instrumentos financieros.

⁽³⁸⁾ COM(2005) 121 final, de 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ DO L 167 de 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ DO C 333 de 29.12.2000, modificado por el DO L 268 de 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ DO L 192 de 28.7.2000, modificado por el DO L 308 de 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Decisión 2256/2003/CE.

⁽⁴³⁾ Decisión 2001/48/CE.

⁽⁴⁴⁾ Reglamento 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ DO L 183 de 11.7.1997, modificado por el DO L 200 de 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ DO L 176 de 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Véase INT/261, 2005, Ponente: Sr. Pezzini.

2.6.2.2 El análisis del funcionamiento de los instrumentos financieros y del MAP permite determinar qué instrumentos han dado los mejores resultados y pueden, por tanto, integrarse en la estrategia JEREMIE. Estos instrumentos representan la principal partida de gastos del cuarto MAP: en 2003, por ejemplo, representaron el 67 % del presupuesto global del programa ⁽⁴⁸⁾. El reparto de los recursos entre estos instrumentos financieros es el siguiente:

- PYME-Garantía ⁽⁴⁹⁾: 90 % de los recursos ⁽⁵⁰⁾;
- MET (Mecanismo Europeo para la Tecnología) ⁽⁵¹⁾: 10 % de los recursos.

2.6.2.3 Estos instrumentos ya se habían utilizado entre 1998 y 2000 en el programa de iniciativas a favor del crecimiento y el empleo, junto a estos otros:

- SCA (*Seed Capital Action* — Acción «capital de lanzamiento»), incluida en la acción piloto CREA (capital riesgo para las empresas incipientes (lanzamiento)) del MAP 1997/2000;
- JEV (*Joint European Venture* — Empresa Conjunta Europea), iniciado en 1997 y concluido el 29.12.2004 ⁽⁵²⁾.

2.6.2.4 Hasta ahora, la acción «capital de lanzamiento» (SCA) ha dado pocos resultados, así como la Empresa Conjunta Europea (JEV).

2.6.2.5 A finales de 2003, se habían beneficiado del instrumento PYME-Garantía unas 178 000 PYME ⁽⁵³⁾ (136 000 con el Programa Crecimiento y Empleo, 32 000 con el Programa Garantía de Créditos y 10 000 con el Programa Microcréditos).

2.6.2.6 Durante el mismo período, se han beneficiado del Programa MET-Lanzamiento unas 240 000 PYME ⁽⁵⁴⁾.

2.6.3 JEREMIE podría, pues, seguir difundiendo la experiencia de estos dos instrumentos financieros, aumentando el número de PYME beneficiarias, sobre todo en las regiones de la convergencia.

2.6.4 Hay que tener presente que durante estos años sólo un 0,81 % de las PYME europeas ha podido beneficiarse de las intervenciones conjuntas de la DG Empresa, la DG de Asuntos Económicos y Financieros y el FEI.

2.6.5 Sin embargo, es importante que JEREMIE explore nuevas pistas, algunas de las cuales ya se habían previsto en los nuevos programas, como:

⁽⁴⁸⁾ Véanse las conclusiones y recomendaciones, punto 6, nota 15 a pie de página.

⁽⁴⁹⁾ SMEG (PYME-Garantía).

⁽⁵⁰⁾ Fuente: Informe anual del FEI (Fondo Europeo de Inversiones).

⁽⁵¹⁾ MET: Mecanismo Europeo para la Tecnología, plan de ayuda inicial.

⁽⁵²⁾ Decisión 593/2004/CE de 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Fuente: cuarto informe del FEI, primer trimestre de 2004.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*, acceso a la financiación intermedia.

- PYME-Garantía, un mecanismo de garantía mutua del que ya hemos hablado en relación con los consorcios crediticios;

- crédito intermedio ⁽⁵⁵⁾ al que se puede acceder a través de PYME-Garantía: es muy importante para los empresarios porque no les obliga a ceder una parte del capital y puede resultar útil en los casos de cesión de empresa;

- titulización del capital riesgo ⁽⁵⁶⁾ de los bancos y los consorcios crediticios;

- creación de SBIC (*Small Business Investment Companies Programs* — Programas de sociedades de inversión especializadas en pequeñas empresas): se trata de unos programas creados en los Estados Unidos en 1958 que ofrecen participaciones y créditos a largo plazo y funcionan con arreglo a criterios comerciales, con licencias concedidas por la *Small Business Administration*.

2.6.6 En cualquier caso, el CESE está convencido de que existe un gran problema de información y de formación en relación con todas estas intervenciones. Para resolverlo, será necesaria la participación tanto de las instituciones financieras como de los organismos de representación de los empresarios y los trabajadores, en una perspectiva de respeto de los principios de responsabilidad social de las empresas y de finalidad social del crédito.

2.7 JEREMIE y los procedimientos de contratación pública y acreditación

2.7.1 Para garantizar el pleno éxito de la iniciativa JEREMIE, el Comité considera fundamental que se aplique totalmente la legislación comunitaria relativa a la contratación pública de servicios.

2.7.2 En cualquier caso, los servicios JEREMIE de la Comisión y el FEI deben comprobar y garantizar que los procedimientos de contratación pública cumplen plenamente los principios de rentabilidad, eficacia, imparcialidad, igualdad de trato y transparencia. Entre los criterios obligatorios de admisibilidad del ente o consorcio participante, los pliegos de condiciones predefinidos por la Comisión deberán incluir, en particular, los siguientes:

- haber ejercido con éxito actividades de este tipo durante un período de, al menos, cinco años;

⁽⁵⁵⁾ La financiación intermedia se basa más en los flujos de capital que esperan las empresas financiadas que en garantías reales. Se puede aplicar de dos maneras: 1) deuda subordinada (préstamo con tipo fijo o indexado); 2) *Equity kicker* (el acreedor/inversor tiene derecho a una cuota porcentual del aumento del valor de la propiedad a que se refiere el préstamo). Los plazos para las financiaciones intermedias van desde los cuatro a los ocho años.

⁽⁵⁶⁾ La titulización se realiza mediante la cesión de una parte o la totalidad de la deuda de un consorcio financiero (o un banco) a instituciones financieras especializadas y permite, sobre todo a los consorcios financieros, aumentar sus posibilidades de garantizar créditos a las empresas.

- cumplir las normas técnicas CEN de calidad de los servicios prestados;
- cumplir los requisitos de capacidad técnica, profesional, económica y financiera establecidos con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios.

2.7.2.1 Cuando existan acuerdos entre *holding funds* y programas operativos 2007/2015, se deberá prever la posibilidad de imponer sanciones o proceder a la revocación o suspensión de un *holding fund* en caso de ineficacia, irregularidad o grave incumplimiento de sus obligaciones. Su gestión debería controlarse cada dos años, con ayuda de los interlocutores económicos y sociales regionales, mediante unos procedimientos transparentes de publicación de los informes, que se enviarán a las autoridades nacionales, al Parlamento Europeo, al CESE y al Comité de las Regiones.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

2.7.3 Los entes financieros o consorcios establecidos en otro Estado miembro o en uno de los países firmantes del acuerdo sobre las contrataciones públicas, como figura en el anexo al Acuerdo de la OMC, deberán tener la posibilidad de participar en las mismas condiciones que los participantes nacionales, sobre la base de una documentación conforme a las normativas vigentes en los respectivos países, que certifique el cumplimiento de todos los requisitos.

2.7.4 Estas disposiciones también deberían aplicarse a los procedimientos de acreditación de los institutos de crédito intermediarios: éstos deberán ser objeto de controles sistemáticos de sus resultados, definidos con ayuda de los correspondientes interlocutores económicos y sociales, así como de una revisión periódica de su acreditación, que prevea, en cualquier caso, la sustitución de una parte de los elementos acreditados cada tres años.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Reglamento (CE, Euratom) de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas»

(SEC(2005) 1240 final)

(2006/C 110/09)

El 12 de octubre 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 Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de febrero de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 425º Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor, 1 abstención y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE felicita a la Comisión por la compleja y minuciosa labor que ha llevado a cabo para promover la simplificación de los procedimientos administrativos; por otra parte, se registra una cierta **discrepancia entre el enunciado** recogido al inicio de la exposición de motivos («El proyecto [...] se ocupa de las *modificaciones técnicas* que pueden introducirse en virtud del Reglamento financiero actual») y **el alcance concreto de numerosas disposiciones**.

1.1.1 Muchas de las modificaciones «técnicas» que incumben a las relaciones con las empresas y los ciudadanos revisten un significado y un alcance «político»: la mayor transparencia, la agilización de los procedimientos, la mayor celeridad en la

respuesta y una mayor confianza en los interlocutores sociales son signos de evolución en el «gobierno» de la administración pública, algo que no puede sino valorarse de manera positiva.

1.2 Por otra parte, el CESE no puede dejar de mencionar la **necesidad de ser prudentes**: la voluntad de favorecer a los interlocutores sociales debe tomar en consideración el hecho de que la flexibilidad de quienes administran los fondos públicos debe tener un límite. Dicho límite está constituido por las *posibles pérdidas*, que deben ser proporcionales al *ahorro constatado* o, lo que es lo mismo, a ese ejercicio, difícil pero necesario, que es el **cálculo del riesgo**. Aun cuando puede ser un ejercicio muy impopular para los administradores, es la única vía racionalmente posible.

2. Contexto

2.1 El proyecto establece las **normas de desarrollo** del vigente Reglamento Financiero nº 1605/2002 aunque, al objeto de abreviar los plazos de ejecución, tiene en cuenta las distintas modificaciones técnicas introducidas por la nueva propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento Financiero ⁽¹⁾, actualmente en fase de adopción. Sobre este último documento el CESE ha emitido ya un dictamen ⁽²⁾.

2.2 Siguiendo el planteamiento adoptado en su anterior dictamen, el CESE se abstiene de comentar los aspectos de índole puramente técnico-contable, que puede ser abordados de modo más preciso por los organismos institucionales con competencia profesional y experiencia directa. Se centra, en cambio, como ya hizo anteriormente, en aquellas normas que puedan repercutir en terceras partes (organizaciones de la sociedad civil) que mantengan relaciones con las instituciones europeas.

2.3 Tres de los principios técnico-contables –la unidad presupuestaria, la anualidad presupuestaria y la unidad de cuenta– no sufren cambios sustanciales, sino solamente modificaciones o precisiones. Por lo que respecta al cuarto principio, el relativo a la **buena gestión financiera**, la propuesta de Reglamento se inspira en los criterios ya existentes, pero detalla mejor el contenido de la evaluación *a priori* y proporciona directrices más precisas sobre el alcance de las evaluaciones *a priori*, intermedia y *a posteriori*, de acuerdo con el principio de *proporcionalidad*. El CESE toma nota de la intención que ha manifestado la Comisión de «reorientar» las prioridades de evaluación «para centrarse en propuestas con un *impacto real en la actividad comercial y en los ciudadanos*», una declaración que sólo puede ser acogida con satisfacción.

2.4 Atendiendo de nuevo a las expectativas de las empresas y de los ciudadanos, y prestando la máxima atención para que se haga un uso racional del dinero público, la Comisión subraya la conveniencia de que los proyectos experimentales y las acciones preparatorias sean objeto de una *evaluación* cuando vayan a continuarse como programa. Sin embargo, con vistas a simplificar los procedimientos, esta evaluación no deberá repetirse cuando los proyectos o acciones ya hayan sido evaluados, como es el caso de las acciones conjuntas entre la Comisión y los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1 Las observaciones que ya formuló el CESE en su mencionado dictamen sobre la propuesta de Reglamento son naturalmente válidas para las normas de desarrollo. Aunque se acoge con satisfacción la simplificación de procedimientos que se ha adoptado y la mayor flexibilidad en los criterios de aplicación de las normas, por el otro lado, no sería aceptable que se tendiera a considerar «de escasa cuantía» cualquier cantidad inferior a un umbral preestablecido. En otros términos, el CESE se muestra de acuerdo con elevar los límites por debajo de los cuales se simplifican los procedimientos, pero esto no debe implicar un mayor grado de flexibilidad en la atención y el control del gasto por considerar que un posible perjuicio material no influiría, en la práctica, en el conjunto del presupuesto.

3.2 Sin intención de acogerse a principios como los de la moral pública de los que se abusa, y que se invocan con demasiada frecuencia, el CESE desea llamar la atención sobre el peligro que supone bajar la guardia por lo que respecta a la regularidad de las operaciones de gastos por un importe considerado «de escasa cuantía» y, en particular, en lo relativo a la contratación pública y a las subvenciones. La agilización de los procedimientos no debe ofrecer a la opinión pública la impresión de que es posible encontrar maneras poco legítimas para obtener fondos de los poderes públicos: una percepción en este sentido sería un duro golpe para la imagen de Europa.

3.3 En opinión del CESE, una verificación eficaz de la validez o de los posibles «puntos débiles» de las simplificaciones, existentes o futuras, debería contemplar un profundo examen por parte de las autoridades contables de la Comisión de los informes de la OLAF: los detalles acerca de los fraudes descubiertos podrían proporcionar información muy valiosa.

4. Observaciones específicas

4.1 El nuevo artículo 85 bis se refiere al **recurso de terceros contra una decisión de la Comisión** que imponga una multa, una multa coercitiva o una sanción: para proteger los intereses de la Comunidad, el contable debe exigir al recurrente que deposite provisionalmente los importes en cuestión o, alternativamente, una **garantía financiera** (en términos técnicos, una garantía). Esta garantía deberá prever que, en caso de que no prospere el recurso, el garante abonará el importe solicitado por la administración de modo inmediato, sin condiciones y sin necesidad de excusión preliminar del deudor. Técnicamente, se trata de una *garantía a primera demanda*, conforme al principio «*solve et repete*» adoptado por numerosas administraciones fiscales y habitual en la contratación pública.

4.1.1 El CESE no presenta objeciones particulares a este tipo de garantía; únicamente constata que la garantía a primera demanda es más onerosa que una garantía normal, y que las comisiones son proporcionales a la duración de la validez de la garantía. Teniendo en cuenta los gastos que asume el recurrente, los **procedimientos para el examen de los recursos** deberían ser razonablemente más rápidos que en la actualidad. Aunque este aspecto, que ya ha motivado las quejas de algunos interlocutores sociales, no incumbe directamente al Reglamento Financiero ni a sus normas de desarrollo, debería ser objeto de un pormenorizado examen en las relaciones entre las autoridades administrativas y terceras partes.

4.2 Entre otras cosas, el nuevo artículo 90 establece que, por lo que se refiere a la **contratación pública** y a las **subvenciones ligadas a programas sectoriales**, la aprobación de los programas de trabajo anuales constituye por sí misma la **decisión de financiación** necesaria para incorporar el compromiso de gasto en el presupuesto comunitario. Aunque de carácter contable-administrativo interno, el CESE considera que este procedimiento podría acelerar los procedimientos para la asignación de fondos y, por ende, repercutir favorablemente en los acreedores o beneficiarios.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 final.

⁽²⁾ CESE 1259/2005 de 26 de octubre de 2005.

4.3 De conformidad con el artículo 129, se deberá facilitar la **gestión de la contratación pública** por importe inferior a determinados límites. En la práctica, cuando los importes en cuestión no son relevantes, la administración está autorizada a recurrir a un «**procedimiento negociado**» (o, en términos más explícitos, a un contrato de adjudicación directa), previa consulta de los distintos candidatos, y más específicamente:

- por una cuantía igual o inferior a 60 000 €, cinco candidatos,
- por una cuantía igual o inferior a 25 000 €, tres candidatos,
- por una cuantía igual o inferior a 3 500 €, se admite la oferta de un solo candidato.

En la práctica, esta nueva disposición no innova, sino que se limita a actualizar, al alza, los límites establecidos en las normas precedentes.

4.3.1 Por otra parte, los artículos 130 y 134 sí introducen **algunas simplificaciones**. Según el primero de estos artículos, en el caso de los contratos de una cuantía inferior a 60 000 €, el órgano de contratación podrá **limitar el contenido de los documentos relativos al anuncio de licitación a lo estrictamente necesario** (evidentemente, siguiendo sus propios criterios y bajo su responsabilidad). Con arreglo al segundo artículo, las pruebas documentales necesarias para participar en la contratación podrán sustituirse por una **declaración jurada**, sin perjuicio de que la administración pueda solicitar posteriormente las pruebas que corroboren esa declaración inicial.

4.3.2 Otra simplificación introducida en el artículo 134 es la **exención de presentación de pruebas documentales** cuando éstas ya hayan sido presentadas con otros fines ante la misma u otra administración, como muy tarde, en los seis meses precedentes. También en este caso se sustituirá la documentación por una declaración jurada.

4.3.3 El artículo 135 contempla otras facilidades relativas a la documentación que sirve de prueba de la capacidad **financiera, económica, técnica y profesional** de los candidatos. Así, el artículo establece que, basándose en su propia evaluación de riesgos, la administración podrá decidir **no exigir esta documentación**. De cualquier modo, esta facultad se limita a la contratación pública de cuantía igual o inferior a 60 000 € si el beneficiario es la propia administración, o por cuantías diversas, dependiendo de cada caso, cuando los beneficiarios sean terceras partes. Otra de las limitaciones la constituye la prohibición, en aquellos casos en que se renuncie a exigir la documentación, de efectuar una prefinanciación o un pago intermedio: si bien esto supone una garantía para la administración, también condiciona a la otra parte, que podría optar, después de todo, por presentar la documentación para evitar hacer frente a una onerosa carga.

4.3.4 El CESE aprueba todas estas disposiciones, encaminadas a aligerar los mecanismos de adjudicación por importes *relativamente* modestos, tan costosos para los candidatos y para la administración. Por otra parte, llama la atención sobre la necesidad de establecer una estrecha vigilancia con el fin de

evitar posibles abusos, más atractivos cuanto mayor es la flexibilidad de los procedimientos.

4.4 En las normas de desarrollo, la cuestión de las **subvenciones** se aborda con un espíritu de apertura hacia los interlocutores sociales y teniendo presente, por lo que cabe deducir del conjunto de las disposiciones, la naturaleza particular de los beneficiarios. Como primera medida, el artículo 164 prevé que, para las subvenciones de una cuantía igual o inferior a 25 000 €, el ordenador podrá exigir una **documentación extremadamente simplificada**: si bien se trata de un procedimiento que cuenta con el respaldo del CESE, éste no puede dejar de resaltar, por un lado, las **responsabilidades gravosas** que recaen en el ordenador y, por el otro, el peligro de que, en determinados casos, estas facilidades se vean frustradas precisamente por una vacilación, comprensible, a la hora de asumirlas.

4.5 Otras disposiciones tienen como objetivo **facilitar, o franquear**, a instituciones de distinto tipo **el acceso a la financiación comunitaria**: a este respecto, el artículo 168 se limita a solicitar para los organismos que se encuentren en **situación de monopolio de hecho o de derecho** una investigación simple, sin formalidades, que se traduciría en una declaración motivada del ordenador. El artículo 162, que preveía subvenciones de funcionamiento, sin recortes en caso de renovación, en favor de organismos que cumplen con un **objetivo de interés general europeo** amplía la lista de posibles beneficiarios a los organismos europeos dedicados a fomentar la investigación e innovación y a promover la ciudadanía. El artículo 172 permite al ordenador calcular la **cofinanciación en especie** (como, por ejemplo, el trabajo voluntario) como aportación de la institución financiada.

4.5.1 El CESE acoge satisfactoriamente todas estas disposiciones, pero recuerda una vez más que la flexibilidad de las normas genera riesgos para el presupuesto comunitario, responsabilidades para los ordenadores y una necesidad de reforzar los controles.

4.6 Se recogen otras disposiciones encaminadas a **simplificar los procedimientos**: ningún establecimiento educativo – y no solamente los organismos de enseñanza secundaria y superior, como ocurría en el pasado– debería estar sujeto a la **verificación de su capacidad financiera** (artículo 176); Por lo que se refiere a las subvenciones de una cuantía inferior a 25 000 €, el ordenador podrá redactar un convenio de subvención con un número limitado de elementos (artículo 164). Además, el artículo 173 exime de la **obligación de presentar la prueba de una auditoría externa** a los convenios de subvención de una cuantía inferior a 750 000 €, los convenios de funcionamiento de menos de 100 000 €, así como a los convenios con varios beneficiarios obligados conjunta y solidariamente.

4.6.1 El CESE comprende la voluntad de simplificar al máximo los procedimientos y, por principio, se muestra de acuerdo con ella. Por otra parte, el Comité se pregunta si no se está yendo demasiado lejos a este respecto: una cosa es eximir a los sujetos de presentar una documentación costosa y, en ocasiones, excesiva, y otra muy distinta es renunciar a conocer

la situación financiera de los subvencionados cuando los umbrales –por ejemplo, en los casos previstos por el artículo 173– son decididamente demasiado elevados. El criterio debería aspirar en todo momento a alcanzar **un justo equilibrio entre los beneficios calculados** (un ahorro de tiempo y dinero para la Comisión y para los ciudadanos) **y los posibles costes** (pérdida de dinero público, calculado en términos de probabilidad y de volumen de riesgo).

4.7 Por otra parte, parece que el mencionado criterio de una **consideración prudente de los riesgos** sí se ha adoptado, en cambio, en lo relacionado con la prefinanciación: así, se **solicita** por lo general una **garantía** u otra caución para *toda* prefinanciación por un importe igual a la subvención, y para la que *supere el 80 % de la subvención por un valor superior a los 60 000 €*.

4.7.1 El CESE considera que esta norma se inspira en los sanos criterios de prudencia mencionados en el punto 3.6.1. Aun así, se pregunta si no podrían haberse adoptado estos mismos criterios para las verdaderas subvenciones (como, por ejemplo, en los casos mencionados en el punto 3.6.), ya que, aun con excepciones a veces relevantes, **la diferencia entre**

prefinanciación y subvención, en términos de riesgo concreto, tiene a menudo un carácter más burocrático que real.

4.8 El artículo 165 introduce un criterio plenamente aceptable que no se ha respetado en todo momento: cuando los beneficiarios de las subvenciones sean **organismos que persiguen un objetivo de interés europeo general**, la Comisión tendrá **derecho a cobrar el porcentaje del beneficio anual** correspondiente a la contribución comunitaria al presupuesto de funcionamiento de los organismos afectados. No obstante, esta disposición es válida únicamente cuando el presupuesto restante de dichos organismos sea **financiado por los poderes públicos de los Estados miembros** a los que se requiere que recuperen su porcentaje del beneficio.

4.8.1 El CESE expresa su pleno acuerdo con esta norma, pero duda de que en su formulación actual el texto pueda implicar que la recuperación de los beneficios por parte de la Comisión sea posible *también* en aquellos casos en que el resto del presupuesto no está financiado por autoridades públicas, sino por entidades privadas.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Materias primas renovables — Perspectivas de desarrollo para una utilización material y energética»

(2006/C 110/10)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre: «*Materias primas renovables — Perspectivas de desarrollo para una utilización material y energética*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2006 (ponente: **Sr. VOSS**).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor, 19 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La reactivación de la **Estrategia de Lisboa** consagra los criterios de sostenibilidad entre los objetivos prioritarios de la política de la UE. El CESE espera que el presente dictamen de iniciativa sobre las materias primas renovables contribuya a dinamizar este proceso en relación con varios aspectos importantes:

— la constitución de una reserva de materias primas sostenibles y compatibles con el medio ambiente, combinada con la creación de empleo, en las regiones europeas;

— Europa como un espacio económico dinámico basado en el conocimiento, en el que se utilizan técnicas de futuro que responden a una necesidad creciente a escala mundial;

— exigencias crecientes, en términos de política de seguridad y desarrollo, de que se hallen soluciones sostenibles;

— garantía y diversificación de las materias primas en Europa;

— reorientación de las materias primas como estrategia de protección del clima y, simultáneamente, de la biodiversidad.

1.1.1 Aunque aumente el uso de las materias primas renovables, el desafío principal del desarrollo futuro seguirá siendo una utilización eficiente y de bajo consumo de las materias primas en todos los sectores.

1.1.2 El Comité considera que la explotación de las materias primas renovables tendrá efectos muy beneficiosos en el empleo de las regiones y estima que hay que desarrollar una política adecuada en materia de cualificación y formación permanente en la mano de obra y los usuarios de todos los sectores relacionados con la producción y uso de materias primas renovables.

1.2 El Comité observa que muchos servicios de la Comisión trabajan en este ámbito, en el marco de sus competencias, pero lamenta la ausencia al nivel de la UE de una **célula de coordinación** o de un grupo de acción especializado en este sector. Por ello, pide a la Comisión que lleve a cabo la reestructuración necesaria para hacer posible una política con objetivos bien definidos en el ámbito de las materias primas renovables.

1.3 La **disociación** de las ayudas directas introducida por la reforma agrícola de la UE, decidida en Luxemburgo en 2003, el reglamento relativo al FEADER y la futura autorización de las remolachas azucareras como materias primas vegetales renovables suponen importantes jalones para el desarrollo de los cultivos en Europa.

1.3.1 En la revisión de 2006, la ayuda por cultivos energéticos debería adaptarse en los puntos siguientes:

- posibilidad de solicitarla también con procedimiento simplificado PAC en los nuevos Estados miembros;
- igualmente, posibilidad específica de obtenerla en zonas de producción sin derecho a prima por razón del proceso de transformación;
- simplificación administrativa;
- importe de la ayuda.

1.4 El Comité espera que el desarrollo de este sector económico se tenga muy en cuenta también en la asignación de los recursos de los **Fondos Estructurales** y que, a tal fin, se le destine una dotación presupuestaria acorde con su importancia.

1.5 El Sexto Programa marco de investigación descuidó enormemente **la investigación y el desarrollo** en el ámbito de las tecnologías aplicables a las materias primas renovables. Por ello, el CESE pide acciones específicas en el Séptimo Programa marco de investigación para el desarrollo de las materias primas renovables y de su correspondiente utilización material, paralelamente al uso energético de la biomasa. Ello requiere una dotación financiera considerable.

1.6 El Comité observa que **una oferta en cantidad suficiente** de materias primas renovables disponibles o cuya producción puede ya acometerse **no** es actualmente el factor inhibitor del desarrollo. Lo que ha quedado desfasado son **las**

técnicas de transformación existentes para los posibles productos del mercado.

1.7 El Comité acoge favorablemente el **plan de acción** de la UE **sobre la biomasa**. Lamenta que en él no se examine la utilización material, sino únicamente la energía procedente de la biomasa y pide una evaluación de este plan de acción y el fomento de planes nacionales y regionales.

1.7.1 El desarrollo insuficiente del marco jurídico general hace que en la mayor parte de los Estados miembros no se utilicen en toda su medida los potenciales de las energías renovables y, en particular, de la biomasa. Por ello, el Comité pide a la Comisión y al Consejo que adopten al respecto una política más eficaz.

1.8 El CESE se declara resueltamente a favor de que la UE **fije objetivos** para cuotas de materias primas renovables, y propone para 2020 el objetivo de 4 x 25, es decir, un 25 % respectivamente para la electricidad, el calor, los combustibles y los nuevos materiales, como, por ejemplo, los materiales compuestos, los plásticos enriquecidos con fibras naturales u otros productos de la oleoquímica.

1.9 El Comité considera indispensable que se elaboren y apliquen en todos los ámbitos de utilización (electricidad, calor, combustibles y utilidades materiales) **medidas eficaces de comercialización**. En este sentido podría seguirse el ejemplo claro ofrecido por la legislación sobre aprovisionamiento energético de algunos Estados miembros. Es importante una elaboración flexible que brinde seguridad e incentivos en materia de inversión y tenga en cuenta diversas situaciones de partida, por ejemplo en cuanto a tecnología y ahorros de escala.

1.10 Por lo que se refiere a cómo determinar **las estrategias y los obstáculos políticos**, en el dictamen se abordan diferentes aspectos de esta cuestión: la legislación en materia de emisiones y residuos, la reglamentación sobre los envases y los vehículos al final de su vida útil, la legislación fiscal y, finalmente, las normas y la organización del mercado de plantas textiles. El Reglamento REACH relativo a la legislación sobre las sustancias químicas abre nuevas perspectivas para la utilización de métodos basados en la biomasa. En los 25 Estados miembros, los obstáculos políticos y administrativos son muy heterogéneos a causa de los distintos sistemas y diversa ejecución de las políticas. El Comité pide a la Comisión que determine los obstáculos políticos existentes y presente propuestas que permitan superarlos.

1.11 En lo que respecta a los cultivos, el Comité estima que se deben formular **requisitos en materia de competencia con superficies** destinadas a la alimentación, así como sobre energía y equilibrio ecológico, e igualmente protección de la naturaleza, del medio ambiente y del paisaje. El Comité propone un sistema de etiquetado que acredite el origen y la transformación de los productos.

1.12 En cuanto a la **dimensión internacional**, en el presente dictamen se subrayan las posibilidades que se ofrecen a la UE en el ámbito de la exportación de tecnologías. El CESE, no obstante, pide que el comercio internacional de fuentes de bioenergía sea objeto de normas de admisibilidad en el marco de la OMC. Estas normas deben referirse en particular a la soberanía alimentaria y las normas medioambientales y sociales.

1.13 El Comité examinará en otro dictamen el plan de acción comunitario sobre la biomasa.

2. Antecedentes y estado de la situación para la constitución de una reserva de materias primas renovables

2.1 **Objetivos de la política de la UE:** con la reactivación de la Estrategia de Lisboa y los criterios de sostenibilidad falta dar un impulso de futuro en varios aspectos importantes:

- la constitución de una reserva de materias primas sostenibles y compatibles con el medio ambiente, combinada con la creación de empleo, en las regiones europeas,
- Europa como un espacio económico dinámico basado en el conocimiento, en el que se utilizan técnicas de futuro que responden a una necesidad a escala mundial;
- exigencias crecientes, en términos de política de seguridad y desarrollo, de que se hallen soluciones sostenibles;
- mayor independencia económica en Europa por medio de la garantía y la diversificación de las materias primas;
- reorganización de la base de las materias primas como medida para la protección del clima y, simultáneamente, de la biodiversidad.

En el presente dictamen de iniciativa se examinan determinadas cuestiones esenciales desde el punto de vista de la sociedad civil.

2.2 **Definición:** las materias primas renovables se definen como productos resultantes de la agricultura, la silvicultura y la pesca destinados al uso en sectores distintos de la alimentación humana y animal. Se incluyen en este ámbito todas las materias resultantes de la fotosíntesis y los procesos biológicos posteriores. Estas materias son energía solar almacenada. La biomasa se presta tanto a una utilización material como energética.

2.3 **Antecedentes:** la producción de materias primas renovables es, junto con el suministro de productos destinados a la alimentación humana y animal, una de las misiones esenciales de la agricultura. Con la revolución industrial, estos productos agrícolas fueron cayendo en desuso. Los productos petroquímicos sustituyeron decisivamente a los productos de la biomasa a partir de la segunda mitad del siglo XX. La combinación de los conocimientos de antaño con las nuevas tecnologías y una ciencia creativa abre hoy en día múltiples posibilidades inéditas en los sectores de la energía, farmacia, química, construcción y transportes.

2.4 **El contexto mundial de la política en materia de recursos:** las economías de la UE dependen enormemente de la importación de energía y materias primas procedentes de todo el mundo. El incremento del consumo de energías fósiles y la dependencia que ello crea, en particular respecto del petróleo, el gas natural e incluso el carbón, tienen sus límites y presentan múltiples inconvenientes.

2.4.1 La insuficiencia de evoluciones e inversiones innovadoras para una reorientación de las materias primas en los países industrializados es el resultado de una concepción unilateral de las políticas. Además de molestias medioambientales y un cambio climático global, los riesgos en el plano de la política exterior y de seguridad son fenómenos dramáticos concomitantes de la dependencia de las materias primas fósiles.

2.4.2 Las consecuencias del cambio climático mundial, las subidas del precio de la energía y la ausencia de alternativas eficaces son otras tantas facetas de evoluciones erróneas que, entre otros factores, generan pobreza en los países en vías de desarrollo.

2.4.3 **El carácter dramático del cambio climático,** las dificultades al nivel mundial para hacer que se aplique el Protocolo de Kioto, las enormes expectativas suscitadas por la Conferencia sobre el Cambio Climático de Montreal y sus resultados limitados se han examinado en detalle en documentos del CESE. Por todas partes y a diario se exigen una y otra vez soluciones al nivel europeo e internacional.

2.5 **Las materias primas renovables** constituyen una fuente de materias y energía que se renueva constantemente. Sobre la base de un equilibrio ecológico positivo, pueden reducir los problemas medioambientales, en particular la acumulación de las emisiones de CO₂. Abren un nuevo campo para la creación de cadenas económicas y cadenas de valor añadido regionales. Contribuyen a la creación y al mantenimiento de puestos de trabajo en las zonas rurales de Europa y pueden convertirse, tanto en éstas como en los sectores a ellas vinculados de la agricultura y la silvicultura, en motor de un nuevo dinamismo económico. Permiten mitigar la rotación de cultivos en la agricultura y contribuir así a la biodiversidad. Ofrecen con sus potenciales de innovación múltiples posibilidades de utilización y una importante reserva de materias para el desarrollo de productos químicos.

2.6 Las políticas nacionales aplicadas en la UE reaccionan a la nueva situación en el ámbito de las materias primas

Numerosos países europeos han establecido normas específicas sobre la alimentación de la red eléctrica con electricidad procedente de las energías renovables. Se fijan así tarifas de suministro más elevadas, en función de diferentes criterios tecnológicos y económicos. Ello permite la amplia producción y comercialización de nuevas tecnologías, una reducción de los costes gracias a la multiplicación de las experiencias prácticas y un perfeccionamiento de las tecnologías. Pero tal como se indica, por ejemplo, en las Comunicaciones de la Comisión COM(2005) 627 y COM(2005) 628, en muchos países europeos queda mucho por hacer para impulsar el desarrollo y la comercialización de estas tecnologías de manera eficaz.

2.7 Políticas internacionales: cualesquiera que sean las culturas y los países, las materias primas renovables desempeñan un papel cada vez más significativo, en particular en las regiones rurales. Entre las iniciativas políticas y económicas cabe mencionar, por ejemplo, el programa «Etanol» puesto en marcha en Brasil y las pruebas realizadas con las nueces de *Jatropha* (planta oleaginosa) en las regiones áridas de la India y África. Pero se observan también tendencias preocupantes, por ejemplo en el Sudeste asiático y en América Latina, donde se destruyen zonas forestales para poder responder a la demanda creciente de biocarburantes en el mundo. Los problemas climáticos no son la única consecuencia sumamente negativa que se deriva de esta situación. Los Estados Unidos proyectan desde hace mucho tiempo una reorientación de su política energética, y han decidido producir antes de 2030 20 % de los combustibles y 25 % de los productos químicos a partir de la biomasa. En la actualidad, el Presidente y el Congreso estadounidenses, gracias a la ley sobre la seguridad energética, se esfuerzan en convertir el sector de la biomasa en uno de los pilares de la economía del país.

2.8 Las materias primas renovables en el trabajo de la UE: más de diez direcciones generales de la Comisión Europea trabajan sobre esta cuestión a partir de diferentes perspectivas. La mayor parte del trabajo en este ámbito es tarea de las DG de Agricultura y Transportes y Energía. Pero las Direcciones Generales de Empresa e Industria, Desarrollo, Investigación, Política Regional, Comercio, Competencia y Fiscalidad también trabajan en este ámbito. Las aportaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente, con sede en Copenhague, son importantes.

2.8.1 La UE ha adoptado las siguientes medidas destinadas al desarrollo de las materias primas renovables:

- Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables sobre el mercado interior de la electricidad;
- Directiva 2003/30/CE relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte;
- Directiva 2003/96 sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad;
- Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo;
- Libro Blanco de la Comisión Europea en el que se fija la meta de duplicar la cuota global de las energías renovables antes de 2010;
- Reforma de la organización del mercado de las plantas textiles;
- Retirada de tierras de la producción practicada desde 1992 en la UE, paralelamente al cultivo de productos no alimenticios;
- Reforma agrícola aprobada en Luxemburgo en 2003: se mantiene la retirada de tierras de la producción con posibilidad de practicar algunos cultivos, la disociación de las ayudas directas permite en principio elegir libremente los

cultivos sin disminución de estas ayudas, se crea una ayuda disociada destinada a 1,5 millones de hectáreas de cultivos energéticos;

- Reglamento sobre el Desarrollo rural/FEADER, que también prevé el apoyo a este sector;
- Fondos Estructurales;
- Sexto Programa marco de investigación.

El 7 de diciembre de 2005, la Comisión presentó los siguientes documentos:

- Plan de acción sobre la biomasa (COM(2005) 628) y
- Comunicación de la Comisión: «El apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables» (COM(2005) 627).

En la actualidad, las instancias europeas trabajan con vistas a la adopción de decisiones sobre los siguientes proyectos:

- Orientaciones estratégicas comunitarias en materia de desarrollo rural;
- Reconocimiento de la remolacha azucarera como planta energética, de conformidad con la nueva reforma del mercado del azúcar;
- Séptimo Programa marco de investigación;
- Comunicación de la Comisión sobre los biocarburantes (2006);
- Reglamento REACH sobre las sustancias químicas (con nuevas perspectivas de uso de las materias primas renovables, especialmente en el supuesto de sustitución).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE subraya que las materias primas renovables pueden desempeñar un papel esencial en la sostenibilidad de la economía. El Comité observa también que en el caso de productos agrícolas esenciales el valor energético es hoy superior al de su valor alimentario, bien sea para la alimentación humana o animal. Aunque no sea éste el lugar para iniciar un debate sobre el valor, cabe decir que, actualmente, el precio de la energía supera a menudo en el mercado el nivel del precio mínimo de los productos agrícolas. Ello significa que en el campo de la valorización material y energética existen nuevas posibilidades y, en especial, la necesidad de desarrollar y establecer nuevas técnicas.

3.2 **La utilización integrada del suelo:** el Comité reconoce en términos generales la competencia en torno a los suelos para diversos fines: objetivos de producción alimentaria, protección de la biodiversidad, protección de la naturaleza y del medio ambiente, alimentación animal y producción de materias primas no destinadas a la alimentación. Esta competencia es muy diversa en función de las regiones y su desarrollo será muy diferenciado. También será muy diferenciado el cuadro de las superficies que se quieran destinar a tales producciones.

3.2.1 Habida cuenta de los **incrementos de productividad** y de la reducción del consumo de productos alimenticios, es previsible que en la UE quede disponible a medio plazo una nueva superficie de 13,7 millones de hectáreas de los 104 millones de hectáreas de superficies cultivadas. Se añaden a ellas las superficies actualmente en barbecho en el marco de la PAC. Teniendo en cuenta la estructura actual de consumo en el sector de los productos transformados procedentes de la cría de ganado, es necesario al mismo tiempo destinar un gran porcentaje de la superficie cultivada europea a la producción de alimentos para animales.

3.2.2 Desde el punto de vista europeo, no obstante, también las superficies agrarias y forestales son escasas. Europa es el primer importador a escala mundial de productos alimenticios y alimentos para animales. El CESE se declara muy preocupado por la **disminución de las superficies cultivables** a escala mundial. Cada año desaparecen en el mundo siete millones de hectáreas de superficies agrarias útiles, y un 25 % del total de los suelos utilizados están amenazados. En 1970, la cifra de superficies agrarias por habitante a escala mundial ascendía a 0,18 hectáreas. En la actualidad, esta cifra ya no es más que 0,11 hectáreas. Hay que añadir igualmente la gran inseguridad existente con respecto a una evolución negativa de los rendimientos a escala mundial y pérdidas de rendimiento a causa del cambio climático.

3.2.3 El Comité concluye que, además del aumento del rendimiento, es necesario también prestar gran atención a la utilización eficiente de plantas lignocelulósicas, como la hierba y la madera, y subproductos agrarios, como la paja. Además, los subproductos y residuos de producción resultantes de los circuitos de reciclado, como, por ejemplo, estiércol en centrales de biogás, deben someterse a aprovechamiento energético. Conviene plantear nuevas exigencias y de alto nivel en cuanto al desarrollo de técnicas de valorización y conversión más eficaces. Aquí es donde cabe señalar actualmente los mayores desafíos, que deben convertirse en parte integrante de la política europea de investigación y desarrollo.

3.2.4 El Comité observa que en los **nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental** el porcentaje de superficies agrarias es elevado. Por otro lado, estos países se benefician de una parte importante del presupuesto de los Fondos Estructurales. Por consiguiente, tanto al nivel nacional como europeo se dan las condiciones necesarias para fomentar la inversión y la innovación en el sector de las materias primas renovables. El CESE pide expresamente a la UE y en especial a los Estados miembros que garanticen que, gracias a una legislación y una planificación apropiadas, una parte significativa de los Fondos Estructurales se destinará al ámbito de las materias primas renovables.

3.2.4.1 En algunos Estados miembros, los procesos de reestructuración han dejado importantes superficies agrarias sin explotar. El CESE señala que por regla general estas superficies no dan derecho a ayudas en el marco de la PAC, de lo que se deriva una situación desventajosa para su explotación. El CESE pide a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que examinen la conveniencia de utilizar de manera específica los Fondos Estructurales para que estas superficies puedan contri-

buir al desarrollo estructural y al aumento del empleo en las regiones.

3.2.4.2 La ayuda por cultivos energéticos (45 €/ha) para 1,5 millones de hectáreas, decidida en las Conclusiones de Luxemburgo sobre la reforma agrícola de la UE (2003), se revisará ya a finales de 2006. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta si el importe de la ayuda es suficiente. El Comité considera que el actual procedimiento de solicitud es demasiado burocrático y propone adaptaciones administrativas urgentes. La ayuda por cultivos energéticos no puede solicitarse actualmente en los nuevos Estados miembros que han elegido un procedimiento simplificado para la PAC (ocho de diez nuevos Estados miembros). El Comité pide que, en el marco de la adaptación de finales de 2006, se dé también a dichos países la posibilidad de acceder a tales ayudas por superficies. En lo que se refiere a su importe, convendría examinar una adaptación específica para las zonas de producción que no tienen derecho a pagos a causa del proceso de transformación.

3.3 Valor añadido regional — Creación de nuevos puestos de trabajo

3.3.1 A juicio del CESE, conviene procurar que las primeras fases del proceso de transformación se efectúen en la medida de lo posible al nivel regional, en interés de la economía de las zonas rurales. En este sentido, las tecnologías descentralizadas ofrecen buenas posibilidades de desarrollar y reforzar las regiones, por una parte reduciendo los costes de transporte de las materias primas biogénicas y, por otra, aumentando la creación de valor regional gracias a los procesos regionales de transformación y valorización. Estos circuitos económicos regionales permiten preservar el empleo en el sector agrario y crear puestos de trabajo en los sectores anteriores y posteriores de la cadena de producción.

3.3.1.1 Un aumento del 5 % de la cuota de las energías renovables hasta 2010 crearía, sólo en el sector de la biomasa, entre 250 000 y 300 000 nuevos puestos de trabajo, principalmente en las zonas rurales, siempre y cuando entre el 70 y el 90 % de la biomasa se produzca en Europa. La intensidad de empleo del sector de los biocarburantes es entre 50 y 100 veces superior a la del sector de los carburantes fósiles. La producción de electricidad a partir de la biomasa presenta una intensidad de empleo entre 10 y 20 veces superior. En el caso de la producción de calor, la intensidad de empleo se multiplica por dos. Pero, además, deben añadirse muchos puestos de trabajo en el sector de la reconversión y construcción de sistemas de calefacción, por lo que en muchas regiones los principales efectos son previsible en el sector de la explotación del calor. El «MITRE Syntesis Report» de 2003 calcula que, con una ambiciosa estrategia comunitaria de materias primas basada en las energías renovables, sólo en el ámbito de la UE-15 se tendrán en cifras netas casi 2,5 millones de puestos de trabajo adicionales hasta 2020. De ellos se prevé que el sector de la biomasa absorba las dos terceras partes aproximadamente. El CESE, por consiguiente, destaca los importantes potenciales de empleo existentes en el sector de la biomasa, siempre que —dados los mayores costes previsible— vayan acompañados de políticas de incentivos adecuadas. Es necesario crear condiciones generales que evolucionen dinámicamente y sean al mismo tiempo fiables.

3.3.1.2 Estas halagüeñas perspectivas de empleo también serán beneficiosas precisamente para las zonas rurales. Por un lado, se necesita nueva mano de obra altamente cualificada, especialmente en I+D. Se baraja al respecto la cifra de 400 000 puestos de trabajo. Por otro, se necesita igualmente mano de obra con baja o escasa cualificación. En general, se requiere un amplio abanico de nuevas medidas de formación y cualificación para productores y usuarios en todos los sectores.

3.3.1.3 El CESE observa al mismo tiempo que en el campo de las materias primas renovables es necesario un aumento de la oferta educativa y de formación permanente en los sectores de I+D, industria, artesanía, agricultura, administración, medios de comunicación y consumidores.

3.3.2 En la perspectiva de la transformación estructural en las zonas rurales, como la que se está llevando a cabo actualmente en el marco de la reforma de la organización del mercado del azúcar, el Comité pide encarecidamente que se exploten las capacidades artesanales e industriales existentes y se orienten también hacia la transformación de las materias primas renovables. Los fondos de reestructuración constituyen un instrumento apropiado para la reconversión, mientras que los Fondos Estructurales de la UE son adecuados para la readaptación de centros de producción. El CESE lamenta que la utilización de los fondos de reestructuración no esté vinculada a proyectos innovadores y creadores de empleo en tales centros.

3.4 Explotación de las materias primas renovables para un uso en cascada

Las materias primas renovables pueden utilizarse material y energéticamente. Las diferentes posibilidades de utilización deben seguir el principio de uso en cascada. Por ello, conviene examinar la valorización material antes de la utilización energética. En estos procesos de transformación se utiliza un 80 % de petróleo, porcentaje que en el caso de la biomasa es del 59 %. Como en un sistema en cascada, el orden de utilización debe establecerse del siguiente modo: utilización alimentaria, utilización material en función del potencial disponible, materia prima secundaria o materia prima destinada a una utilización energética o también a la alimentación animal (tortas oleaginosas), utilización de materias primas lignocelulósicas de bajo potencial energético, utilización como abono.

3.4.1 Utilización material de las materias primas renovables

El CESE considera que para las materias primas renovables existe una multiplicidad de usos materiales. En el sector de la industria alemana del automóvil, el uso de las fibras naturales pasó de 10 000 t en 1996 a 45 000 t en 2003. La madera y las fibras naturales se utilizan como materiales de construcción, presentan ventajas en la construcción ecológica y permiten ahorrar energía. Los lubricantes biodegradables a base de aceites vegetales contribuyen a reducir los problemas medioambientales gracias a su biodegradabilidad. Las materias primas

renovables ofrecen sustancias básicas para la producción de detergentes y productos de mantenimiento, barniz y textiles. En la fabricación de automóviles, la utilización de madera y fibras naturales mejora las propiedades de reciclado, y los materiales utilizados permiten ahorrar peso. La utilización de materiales sintéticos de larga o corta duración fabricados a partir de materias primas renovables abre perspectivas totalmente nuevas, también en lo que se refiere a la valorización de los residuos, ya que los materiales denominados biodegradables pueden tratarse como compost y –lo que energéticamente es más útil– ser objeto de valorización térmica o –a través de centrales de biogás– de valorización térmica y eléctrica. Las materias primas que se prestan a la fabricación de materiales biodegradables son principalmente las plantas amiláceas, así como el azúcar, el aceite y las plantas lignocelulósicas. Su potencial de utilización a escala mundial ha subido desde 1995 a 350 000 t, casi exclusivamente sobre la base de materias primas renovables.

3.4.1.1 El Comité considera que en el sector de la construcción deben seguirse desarrollando en gran número nuevas utilidades de la madera. Este aspecto también debe examinarse de manera detallada en el marco de los programas de silvicultura. Aunque se han puesto a punto diversos productos cuya comercialización ya es posible para distintos usos, conviene seguir desarrollando las técnicas de procedimiento necesarias.

3.4.1.2 El Comité considera que en el marco de la aplicación del Reglamento relativo a las sustancias y preparados químicos se abren nuevas pistas para impulsar los avances de una química basada en la biomasa, que se encuentra en la fase inicial y, por tanto, requiere una intensa actividad de investigación. Al determinar las sustancias problemáticas a raíz del proceso REACH se deben desarrollar alternativas, lo que podría constituir un campo de investigación prometedor para las materias primas renovables. Así, por ejemplo, en Alemania ha pasado ya el porcentaje de las materias primas renovables en la industria química de 8 % en 1991 a 10,4 % en 2005 (sólo industria química farmacéutica, sin incluir la industria del papel ni la de transformación de las fibras naturales).

3.4.1.3 El Comité destaca, en el marco del desarrollo de líneas de productos a partir de la biomasa, los siguientes objetivos:

- gestión más eficaz al nivel material y energético;
- sustitución de las materias primas fósiles y de otras materias primas finitas;
- prevención de los daños medioambientales;
- explotación de la biodegradabilidad;
- ahorros de peso gracias a la construcción con materiales ligeros;
- explotación de las ventajas de la construcción ecológica, y
- respeto de las normas de salud y seguridad en el lugar de trabajo.

3.4.1.4 El hecho de que en líneas generales no se hayan obtenido por el momento ahorros de escala frena el desarrollo de las distintas líneas de productos. Ello se debe a la insuficiencia de las ayudas concedidas para la promoción de estos productos y su comercialización, así como a lo limitado de los créditos de investigación y desarrollo. Por añadidura, en algunos países estas materias primas también se ven desfavorecidas en el plano fiscal. Por consiguiente, el Comité propone que las materias primas puedan comercializarse y ser competitivas más rápidamente gracias a la aprobación de normas sobre su utilización, de manera análoga a las normativas relativas a la provisión de electricidad.

3.4.2 El mercado del calor

A juicio del Comité, el suministro de calor producido a partir de las fuentes de energía renovables tiene una importancia primordial para la política climática. Este sector representa un 60 % del consumo final de energía. Sólo conviene desarrollar la calidad de baja intensidad energética, tanto de los productos como de las materias primas. El CESE observa con preocupación que un 35 % de la madera (incluidos los residuos de ésta) aprovechable anualmente en los bosques de la UE no se utiliza (fuera de las zonas de Natura 2000). Un aspecto secundario de no poca importancia es el de un menor riesgo de incendio, con menor cantidad de residuos de madera e impulsos económicos regionales a partir de una mayor explotación de la madera. La sustitución del petróleo y del gas natural en el mercado del calor está bastante avanzada desde el punto de vista técnico, y desde el punto de vista económico resulta mucho más simple que en otros sectores, por cuya razón es necesaria desde el punto de vista de la política medioambiental y económica. A pesar de ello, el uso de la biomasa para la producción de calor avanza muy lentamente.

3.4.2.1 A diferencia de los sectores de la electricidad y los carburantes, en el sector del calor se carece de normas que rijan la utilización de las energías renovables. Para impulsar al nivel europeo el suministro de calor procedente de la biomasa, el Comité pide que se presenten nuevas iniciativas legislativas relativas a la producción y utilización de calor producido a partir de materias primas renovables. El CESE considera que la legislación puede favorecer esta utilización, como fue el caso con las reglamentaciones sobre el suministro de electricidad.

3.4.2.2 En la actualidad, 56 millones de habitantes de la UE están conectados a redes de calefacción a distancia, de los cuales un 61 % en los nuevos Estados miembros. El CESE pide que se destinen recursos de los Fondos Estructurales específicamente al desarrollo y la renovación de estos sistemas sobre la base de materias primas renovables. Para ello, conviene impulsar en especial el uso de la cogeneración de energía (electricidad y calor).

3.4.2.3 Dado que las inversiones en los sistemas de calefacción, las técnicas de cogeneración, la calefacción a distancia y los sistemas de suministro son medidas a largo plazo, el Comité considera necesario actuar con mucha mayor decisión a corto plazo, también en los antiguos Estados miembros de la UE.

Además de la información, son especialmente indispensables al respecto adaptaciones administrativas.

3.4.2.4 Las distintas condiciones aplicadas en los Estados miembros de conformidad con la legislación forestal y el derecho de propiedad dificultan que los hogares puedan acceder a los residuos madereros procedentes de los bosques. Habida cuenta de los cambios registrados en la demanda, procede en especial aplicar normativas no burocráticas.

3.4.3 El mercado de los combustibles

3.4.3.1 Alrededor del 30 % del consumo energético de la UE corresponde a los transportes. El aceite vegetal, el biodiésel, el etanol y los combustibles sintéticos producidos a partir de la biomasa son productos sustitutivos del petróleo. El CESE observa que la aplicación de la Directiva sobre los biocarburantes se retrasa. El objetivo es alcanzar un 5,75 % de la cuota del mercado para 2010. En 2005, el resultado obtenido, del orden del 1,4 %, se situaba sin embargo claramente por debajo del objetivo de referencia del 2 %. El Comité apoya expresamente los objetivos definidos en el programa «Energía inteligente — Europa» (Decisión 1230/2003/CE):

- legislación, tratamiento fiscal y normas aplicables a los carburantes;
- mejorar las cadenas de suministro;
- favorecer la demanda de vehículos que utilicen carburantes alternativos;
- crear medidas de acompañamiento.

3.4.3.2 Actualmente se pide en el sector del desarrollo de la producción europea de etanol que, en el marco de las negociaciones de la OMC, se fijen contingentes para la importación de etanol. Sólo de esa manera esta joven rama económica podrá tener también en la UE una perspectiva de desarrollo para la sustitución de la gasolina.

3.4.3.3 Con vistas a promover la introducción de combustibles renovables, la Comisión Europea y los Estados miembros proyectan sustituir el instrumento de la desgravación fiscal por cuotas fijas de mezcla. El CESE observa con preocupación que, en tal caso, muchas inversiones recientemente realizadas en este joven sector económico se pondrían en peligro, y pide mayor continuidad política. Subraya además que es precisamente el instrumento de la desgravación fiscal el que posibilita inversiones adaptadas al nivel regional.

3.4.3.4 Incluso en la hipótesis de que los pronósticos más favorables se cumplan, no podrá sustituirse por productos de origen vegetal más del 35 % del consumo actual de combustibles. Los combustibles BTL de segunda generación requieren aún fuertes impulsos de desarrollo desde el punto de vista de la técnica y utilización en el mercado. Con respecto a tales pronósticos cabe señalar que una superficie sólo puede planificarse una vez para la explotación. El Comité destaca que la aplicación de una política de transportes más eficaz y una neta disminución del consumo de combustibles deben seguir siendo prioritarias para asegurar el futuro de nuestras economías.

3.4.4 Mercado de la electricidad

3.4.4.1 En las tres próximas décadas será necesario sustituir unos 200 000 MW de la capacidad de producción de las centrales europeas. Eso representa como mínimo un volumen de inversión de 200 000 millones de euros. Esta operación supondrá un paso importante para la constitución de la futura base energética. El Comité considera que es la ocasión propicia para desarrollar más sistemas de cogeneración, adaptando el tamaño de las centrales. Así se podrá incrementar considerablemente la eficiencia energética.

3.4.4.2 Los principales materiales utilizados hasta ahora como biomasa para la producción de electricidad son la madera usada, el estiércol, los residuos biológicos y otros residuos de origen animal y vegetal. La cuota de la biomasa en la producción de electricidad crece muy lentamente. Si no se incrementa el uso de la biomasa no podrán alcanzarse los objetivos de la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (CE/2001/77).

3.4.4.3 Dado que el sistema de suministro de electricidad es un cuello de botella, se podrían prever, con vistas a una mejor eficacia, condiciones de suministro fijas. Para la adaptación del sistema, el CESE otorga importancia a los siguientes aspectos: garantías de seguridad para las inversiones innovadoras, modulación de los precios de primas en las tarifas en función de los costes de producción y las técnicas disponibles, evaluación quinquenal con el fin de adaptar los precios de adquisición a nuevas inversiones en tecnologías más eficaces, sistema de primas para fomentar el recurso a las nuevas tecnologías, utilización del calor, unidades de tamaño inferior y, por consiguiente, de carácter más regional. Asimismo, convendría establecer un sistema de primas en función de las materias utilizadas. Además, el Comité estima necesario favorecer en particular, mediante un sistema de primas, las zonas de prados y los cultivos intermedios, los subproductos como la paja y el aprovechamiento de subproductos, como las tortas oleaginosas y los residuos de las destilerías.

3.4.5 Objetivos

La Unión Europea ha definido objetivos para algunos ámbitos de utilización, como los biocarburantes y la electricidad producida a partir de energías renovables. Habida cuenta de la evolución actual de los precios en el mercado de las energías fósiles, estos objetivos deberían actualizarse. El Comité considera que la Unión Europea debería formular también objetivos y un marco de acción comunes en el ámbito de las utilizaciones materiales y aprovechamiento del calor.

3.4.5.1 Por lo que se refiere a la **formulación de los objetivos**, el Comité considera que el objetivo que debe perseguirse **para 2020** es el de **4 x 25**. Eso significa que, para la valorización futura de la biomasa, el 25 % del suministro de electricidad, el 25 % del suministro de calor, el 25 % de los combustibles y el 25 % de los productos fabricados a partir del petróleo, como las materias plásticas, deberían proceder de las materias primas renovables y las energías renovables. La base es el consumo actual de las fuentes de materias primas. También en el caso de una reorientación hacia las energías renovables sobre la base de estos objetivos, la utilización eficaz de todos los

recursos sigue siendo determinante para el desarrollo de las economías. Para una amplia aplicación, esto significa que es indispensable una neta mejora de la eficacia de las utilizaciones materiales y energéticas dentro de la Unión Europea.

3.5 Detección de los obstáculos políticos al desarrollo de líneas de productos

En los 25 Estados miembros, los obstáculos políticos y administrativos son muy heterogéneos a causa de las distintas condiciones jurídicas generales y diversa ejecución de las políticas. En lo que sigue se abordan ámbitos importantes que tanto la UE como los Estados miembros deberían someter a examen, porque de ellos se derivan efectos que frenan injustificadamente en su desarrollo la utilización de materias primas renovables.

3.5.1 Plantas textiles

Para los inversores, las cuotas nacionales aplicadas en este sector a las fibras cortas y largas constituyen un obstáculo a las inversiones. Por lo que se refiere a las modalidades para las ayudas a la transformación asignadas a las fibras cortas, el Comité apoya el contenido del estudio sobre la organización común del mercado del lino y el cáñamo que la Comisión encargó a la consultoría Ernst & Young. En este estudio se propone que se mantengan las ayudas a las fibras cortas convirtiéndolas en una ayuda para todas las fibras. Con el fin de favorecer un desarrollo dinámico del sector de las fibras naturales en la UE, el Comité pide una planificación segura en este sector de la organización del mercado.

3.5.2 Materiales de construcción

Por lo que se refiere a la legislación aplicada en el sector de la construcción, conviene adaptar los procedimientos de autorización para, sobre la base de las propiedades positivas de productos y reciclado, favorecer la utilización de materias primas renovables. El Comité pide en particular a la Comisión Europea que evalúe en qué medida la legislación excluye la utilización de dichas materias en el sector de la construcción y presente propuestas de mejora en este ámbito.

3.5.3 Legislación en materia de emisiones y residuos

Las normativas en materia de emisiones, en particular para las pequeñas instalaciones de combustión, y las condiciones impuestas por la legislación a los residuos en lo referente a la producción de electricidad a partir de la biomasa y los materiales biodegradables dificultan con frecuencia la explotación de las posibilidades de utilización de las materias primas renovables. A este respecto, el Comité pide que se defina un marco respetuoso del medio ambiente que permita una comercialización dinámica de las materias en cuestión y una mayor utilización de la biomasa sin problemas medioambientales. Esto rige también para el cumplimiento de la directiva relativa a la calidad del aire. Además, el Comité pide que se adapte la Directiva sobre los vehículos al final de su vida útil con el fin de mejorar la revalorización de los residuos, y que en este sector se examine especialmente la eficiencia energética respecto de nuevos materiales, construcción con materiales ligeros y propiedades del reciclado.

3.5.4 Legislación fiscal

Por lo que respecta a la aproximación de los sistemas fiscales en el marco europeo, el Comité pide que se adapten aún más estos sistemas con vistas a la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos. El objetivo en este contexto debe ser también la supresión de las ventajas fiscales previstas para la utilización de las energías fósiles. Conviene, por el contrario, estudiar la posibilidad de reducir el impuesto sobre el volumen de negocios, por ejemplo en el sector de las fibras naturales. Otro ejemplo que cabe citar igualmente es la reducción del impuesto sobre el volumen de negocios cuando se utilizan materias primas renovables en los sistemas de calefacción a distancia.

3.5.5 Normas europeas

Aunque las normas de transformación están fijadas legalmente, es necesario revisar y fomentar con regularidad la adaptación y mejora de los sistemas de normalización relativos a los nuevos materiales y tecnologías utilizados en el ámbito de la biomasa. A través de las normas de transformación se debe garantizar en especial el balance positivo del origen. El Comité destaca al respecto la necesidad de una acreditación. Por ejemplo: en relación con el balance del carbono, la tala de una selva tropical para producir a continuación aceite de palma significa un balance negativo por un período de treinta años. Por otra parte, los sistemas de normas deben completarse en el contexto europeo con las propiedades de los productos y del reciclado.

3.6 Estrategias políticas en favor de una mayor utilización de las materias primas renovables en la UE

El CESE observa con preocupación que en la actualidad no se realizan avances en dirección hacia una política europea más eficaz en materia de energía y materias primas.

El Comité señala con inquietud que muchos servicios de la Comisión trabajan en el sector de las materias primas renovables, pero sin conexión entre ellos. Dada la importancia fundamental de este ámbito político, el Comité pide que en la Comisión se cree una célula de coordinación o un grupo de acción específico. Es indispensable definir objetivos ambiciosos, tal como se indica en el punto 3.4.5.1.

3.6.1 Plan de acción sobre la biomasa

3.6.1.1 El CESE celebra que la Comisión haya elaborado un plan de acción comunitario sobre la biomasa. Sobre la base de este plan de acción se establecerán ulteriormente planes de acción nacionales o regionales. Para alcanzar el objetivo contemplado se necesitarán controles. El CESE se congratula de que en el plan de acción se hayan abordado los potenciales, en su mayor parte no utilizados, en el sector del calor. El Comité, no obstante, lamenta que el plan de acción sobre la biomasa trate únicamente de su utilización energética. Por este motivo, pide que dicho plan se amplíe al ámbito de los usos materiales, fomente la investigación de nuevos usos e impulse las acciones de información, sensibilización y asesoramiento. Por lo que se refiere a la política económica, conviene poner en marcha una acción de ayuda a la creación de empresas en el ámbito de las materias primas renovables, con el fin de asistir en particular a

las PYME y paliar así la dificultad de captar capital de riesgo. El Comité lamenta que en el plan de acción no se proponga una adaptación suficiente de las condiciones de acceso al mercado para responder a los problemas del comercio internacional.

3.6.1.2 En la Comunicación de la Comisión sobre el apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables (COM(2005) 627, de 7 de diciembre de 2005) se muestra cómo en la mayoría de los países europeos el potencial existente, en particular en los sectores de la biomasa y el biogás, no se explota suficientemente debido a la falta de un marco legislativo apropiado. Los sistemas de primas en las tarifas de suministro con precios en función de los costes han dado muy buenos resultados para la comercialización de las energías renovables. El CESE espera que, a raíz de este documento, la Comisión establezca objetivos más ambiciosos.

3.6.2 Investigación y desarrollo

3.6.2.1 El Comité considera que la utilización de la biomasa sigue sin ocupar un lugar esencial en el Séptimo Programa marco de investigación. Se necesitan programas de investigación más amplios, tanto en el ámbito de la energía como el campo de las utilidades materiales de las materias primas renovables. El CESE recuerda que estos campos están conectados con otros ámbitos de investigación, como la investigación sobre los materiales, la investigación en el campo de la química y las nanotecnologías, conexión que debe ser explorada. A juicio del Comité, la aprobación del Reglamento REACH constituye una motivación adicional para la intensificación de las labores de investigación en el campo de la química basada en la biomasa.

3.6.2.2 Si no se adopta un modelo totalmente diferente para el nuevo programa marco de investigación, tal como recomienda el Comité, no será posible llevar a cabo la reorientación en el ámbito de las materias primas tan necesaria en la UE. Actualmente, una oferta en cantidad suficiente de materias primas renovables no es el factor limitador. Por el contrario, las técnicas de procesamiento ulterior o –en su caso– conversión de los respectivos productos de mercado o de transformación han quedado retrasadas en el desarrollo. En este sector deben reforzarse las actividades de investigación.

3.6.3 Fondos Estructurales

El Comité espera que en el próximo período de financiación los Fondos Estructurales consagren un porcentaje mínimo de inversiones a las materias primas renovables.

3.7 Protección del medio ambiente, de la naturaleza y de los paisajes — Conservación de la biodiversidad

El Comité considera que el fomento del uso de las materias primas renovables no debe hacerse en detrimento de otros objetivos medioambientales. Por este motivo, recomienda el respeto de los siguientes principios:

— el cultivo de materias primas renovables debe cumplir las buenas prácticas profesionales en uso para la producción de productos alimenticios;

- las superficies, de conformidad con los criterios expuestos en los puntos 3.2 a 3.2.3, deben seguir siendo también aptas para la producción de alimentos tras el cultivo de materias primas no destinadas a la alimentación;
- el cultivo de materias primas renovables sólo debe practicarse en suelos utilizados con fines agrícolas o en tierras en barbecho. Se incluyen también las superficies que provisionalmente no se exploten debido, por ejemplo, a una transformación. Este uso no debe implicar una disminución de los pastos permanentes;
- con el fin de reducir los transportes, dado su notorio impacto negativo en el medio ambiente, conviene fomentar la producción en el marco de circuitos regionales y locales;
- las superficies que presentan un interés ecológico deben preservarse por razones de protección del medio ambiente y gestionarse de conformidad con los objetivos de protección;
- conviene fomentar y cultivar especialmente las materias primas renovables que presentan balances ecológicos positivos.

Estos principios deberían ser también la base de normas de acreditación nacional e internacional.

El respeto de estos principios permitirá garantizar que la producción de materias primas renovables se enmarque en una concepción beneficiosa para todos, tanto para el desarrollo económico como para el medio ambiente, haciendo converger a tal fin objetivos cuyos fines son similares.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

3.8 Dimensión internacional del desarrollo de las materias primas renovables

Habida cuenta de los riesgos de conflictos vinculados a materias primas tales como el petróleo, el desarrollo en la Unión Europea de las materias primas renovables tiene también una dimensión relacionada con la política exterior y de desarrollo y con el fomento de la paz.

3.8.1 En todos los países debe darse prioridad al suministro de alimentos a la totalidad de la población. Por este motivo, y en relación con el comercio internacional, el Comité pide que el cultivo y la exportación de fuentes de energía renovables no puedan constituir en ningún caso una amenaza para el **aprovisionamiento de alimentos** de un país. Además, las **normas de la OMC** deben incluir criterios de subvencionabilidad a este respecto. Los respectivos gobiernos deben tener la posibilidad de adoptar las disposiciones políticas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria de su país. Igualmente, el CESE considera necesaria la adopción de normas laborales sociales y medioambientales en el sistema de normas no arancelarias de la OMC para los intercambios comerciales internacionales de materias primas renovables. El Comité respalda la creación de una Agencia internacional de las energías renovables (IRENA) y pide más transparencia al nivel internacional en el sector de las materias primas.

3.8.2 El CESE destaca que la economía de la UE depende del **desarrollo y la exportación de tecnologías innovadoras** ⁽¹⁾. Los métodos y productos innovadores basados en las materias primas renovables podrían permitirle ocupar el primer puesto mundial en el ámbito de las tecnologías del futuro. Por ello, el marco político para el desarrollo de las materias primas renovables será de una importancia capital para el desarrollo económico de la Unión Europea.

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

(1) Dictamen del CESE — DO C 241 de 28.9.2004, pp. 44-48.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.8 — Suprímase

~~«El CESE se declara resueltamente a favor de que la UE fije objetivos para cuotas de materias primas renovables, y propone para 2020 el objetivo de 4 x 25, es decir, un 25 % respectivamente para la electricidad, el calor, los combustibles y los nuevos materiales, como, por ejemplo, los materiales compuestos, los plásticos enriquecidos con fibras naturales u otros productos de la oleoquímica.»~~

Exposición de motivos

El objetivo propuesto para 2020 de 4 x 25 es demasiado ambicioso y no tiene en cuenta los intereses de sectores de producción con grandes necesidades energéticas, como, por ejemplo, la industria papelera o la industria química.

Resultado de la votación

Votos a favor: 43

Votos en contra: 66

Abstenciones: 14

Punto 3.4.5.1 — Modifíquese del modo siguiente:

~~«Por lo que se refiere a la formulación de los objetivos, el Comité considera que el objetivo que debe perseguirse para 2020 es el de 4 x 25. Eso significa que, para la valorización futura de la biomasa, el 25 % del suministro de electricidad, el 25 % del suministro de calor, el 25 % de los combustibles y el 25 % de los productos fabricados a partir del petróleo, como las materias plásticas, deberían proceder de las materias primas renovables y las energías renovables. La base es el consumo actual de las fuentes de materias primas. También en el caso de una reorientación hacia las energías renovables sobre la base de estos objetivos, la utilización eficaz de todos los recursos sigue siendo determinante para el desarrollo de las economías. Para una amplia aplicación, esto significa que es indispensable una neta mejora de la eficacia de las utilizations materiales y energéticas dentro de la Unión Europea.»~~

Exposición de motivos

El objetivo propuesto para 2020 de 4 x 25 es demasiado ambicioso y no tiene en cuenta los intereses de sectores de producción con grandes necesidades energéticas, como, por ejemplo, la industria papelera o la industria química.

Resultado de la votación

Votos a favor: 44

Votos en contra: 70

Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La madera como fuente de energía en la Europa ampliada»

(2006/C 110/11)

Mediante carta suscrita por Olli REHN, Mariann FISCHER BOEL y Andris PIEBALGS con fecha de 11 de julio de 2005, y de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen sobre el tema «*La madera como fuente de energía en la Europa ampliada*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2006 (Ponente: Sr. KALLIO).

En su 425º Pleno celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el uso de la madera como combustible implica, en gran medida, la utilización de un potencial energético renovable y desaprovechado en Europa ⁽¹⁾ y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, uno de los gases de efecto invernadero; no obstante, este uso también debe considerarse desde el punto de vista de las funciones para el bienestar común que desempeña el bosque (protección y diversidad de los bosques (biodiversidad)). El mayor uso de la madera como combustible permite también hacer mejor uso del desaprovechado potencial de esta materia prima con vistas a satisfacer las necesidades de procesamiento industrial. El uso energético de la madera contribuye a contener el cambio climático, mejorar la débil autosuficiencia energética de la UE y aumentar la seguridad del suministro energético, todos ellos objetivos de la UE en el ámbito de la política energética. La madera sólo puede resolver en parte los problemas energéticos. Es necesario desarrollar al mismo tiempo otras fuentes de energía alternativas e intensificar las medidas de ahorro energético como, por ejemplo, el aislamiento térmico de los edificios. Al crecer, la madera retiene el dióxido de carbono atmosférico: un metro cúbico de madera retiene un promedio de 800 kg de CO₂. En principio, las grandes reservas de madera tienen gran importancia para la fijación del carbono a largo plazo en los bosques. Una buena gestión forestal con garantías para el crecimiento de la madera aumenta las reservas de dióxido de carbono. Al incrementarse el uso energético de la madera se remplazan fuentes renovables de energía y, al mismo tiempo, se reducen las emisiones de combustibles fósiles. El uso energético de la madera imprime mayor eficacia a la gestión forestal y, a largo plazo, impulsa el crecimiento de las reservas de madera.

1.2 Además, el CESE sostiene que la utilización complementaria de la madera como combustible requiere una estrategia a largo plazo basada en la supresión de toda regulación que impida y ralentice su aumento. Es necesario que el aprovechamiento de la madera con fines energéticos tenga lugar en igualdad de condiciones, eliminando las medidas fiscales y las ayudas en favor de los combustibles fósiles. Con la publicación de la especificación europea CEN/TS 14961 se han establecido unos requisitos y unas categorías de calidad para los combustibles sólidos de madera.

1.3 El CESE considera importante que todos los países aumenten el uso sostenible de la madera y que los mercados de combustibles se abran a los productos derivados de la industria, a la madera de origen forestal destinada a la producción energética y a los combustibles madereros transformados. Es frecuente que la producción y la utilización de combustible estén estrechamente relacionadas con la industria forestal y maderera. Ya existe un mercado internacional para los nuevos combustibles derivados de la madera, como los granulados, las briquetas y los biocarburantes líquidos. Para desarrollar el mercado del dendrocombustible se necesitan instrumentos de orientación económica que permitan la incorporación de nuevos agentes a este sector. Estos instrumentos de orientación pueden conllevar un aumento de la oferta y la demanda de madera. La imposición fiscal al dióxido de carbono de carburantes fósiles y la aplicación de un IVA reducido a los dendrocombustibles se traducen en un incremento de la demanda de energía procedente de la madera. También es posible recurrir a las ayudas a la inversión para aumentar la demanda de madera por parte de los productores de energía. Al mismo tiempo, es preciso impulsar la comunicación, la formación y la actividad de I+D en el ámbito de la energía maderera. Los instrumentos de orientación económica deberán dirigirse principalmente hacia los sectores no cubiertos por el comercio de emisiones. Tanto la transferencia tecnológica y la divulgación de buenas prácticas como la implantación de una estrategia de comunicación podrían constituir importantes medidas de apoyo en los nuevos Estados miembros.

1.4 El CESE considera que la utilización y la movilización de estos recursos desaprovechados requieren operadores capaces de desenvolverse económicamente en un mercado funcional. Ha de ser posible apoyar provisionalmente la supervivencia económica de los operadores, por ejemplo recurriendo al Fondo de desarrollo rural en aquellos países donde el mercado de la dendroenergía esté aún por desarrollar. También es esencial ofrecer apoyo a las organizaciones de propietarios forestales, los empresarios locales y la pequeña industria.

1.5 El CESE espera que aumente la oferta de dendrocombustibles mediante unos mecanismos económicos de orientación medioambiental que deparen el mismo trato a los distintos usuarios y que promuevan la utilización de este tipo de combustible en todos los sectores del mercado: la calefacción doméstica con leña y combustibles de madera procesada, calefacción de grandes edificios individuales, unidades productoras

⁽¹⁾ Directiva 2001/77/CE, DO L 238 de 27.10.2001, p. 35, art. 2 (b).

de calefacción y electricidad en pueblos, instalaciones municipales y ciudades y, naturalmente, la industria forestal y todas aquellas plantas industriales que utilicen calor y electricidad, y tengan posibilidad de aprovechar el dendrocombustible local y regional. Sólo se debe recurrir a volúmenes mayores de madera como fuente de energía cuando se hayan agotado todas las posibilidades de aislamiento térmico y se haya elaborado un proyecto para el calor utilizando a tal fin otras clases de energía alternativa (por ejemplo, energía solar).

1.6 El CESE considera que, si bien se necesitan medidas específicas para poner en marcha una actividad empresarial relacionada con la producción de combustibles de madera y su producción térmica y eléctrica en casi todos los Estados miembros, éste es especialmente el caso de los nuevos Estados miembros y los Estados candidatos, donde las fincas forestales son pequeñas y los niveles de organización de los propietarios particulares y el aprovechamiento silvícola son reducidos. A menudo el listón es demasiado elevado para hacerse empresario. Al bajar este listón, se impulsa la actividad empresarial y se activa la creación y el desarrollo de los mercados. Es preciso también hacer un uso activo de los Fondos Estructurales de la UE para poner en marcha la actividad empresarial y crear mercados locales y regionales.

1.7 En opinión del CESE, se debe deparar el mismo trato a todos los biocombustibles. Además, las orientaciones relevantes en otros ámbitos políticos de la UE no deberán poner en peligro la competitividad de la madera respecto de los demás biocombustibles. La tecnología moderna permite la aplicación de la biomasa leñosa en toda la producción energética, y también como materia prima del carburante que se utiliza en los transportes.

1.8 El CESE cree que se han de abolir aquellos acuerdos y disposiciones legislativas que limiten la libre circulación de los combustibles derivados de la madera, y eliminar los demás obstáculos al comercio en la UE. La madera puede desempeñar un considerable papel a la hora de incrementar la competencia en el sector energético. Especialmente en el plano local y regional, la madera puede ser competitiva en relación con las demás fuentes de energía.

1.9 El Comité señala que los conocimientos sobre el potencial y la utilización del dendrocombustible son insuficientes en la UE. Es necesario llevar a cabo un mejor inventario de los recursos madereros destinados a la producción energética en todos los Estados miembros, actuales y futuros, ya que el conocimiento es la base del desarrollo sostenible. Para ello, se deberá proceder de modo diferenciado. Así, por ejemplo, en las zonas extensas de bosque caducifolio de Europa central se deberá dejar suficiente potencial de madera para asegurar la diversidad forestal. No se conocen suficientemente aquellos recursos forestales que, por su situación, resultan inservibles para la industria, por lo que estos recursos deberán definirse, clasificarse y normalizarse con claridad a fin de evitar distorsiones en el seno de la UE. Es necesario no sólo inventariar el potencial de combustible de madera en cada país y hacer un seguimiento de

su uso, sino también estudiar con mayor detenimiento, y sobre la base de criterios comunes, las posibilidades que brinda este combustible. Esto permitirá establecer objetivos y evaluar los resultados que se obtengan gracias a los distintos mecanismos de orientación.

1.10 El CESE considera que, en algunas partes, el aumento en el uso de la madera como combustible es un factor importante en la lucha contra los incendios forestales en las zonas de monocultivo de coníferas de repoblación humana. Un uso más intenso, especialmente en el ámbito de la producción energética, permitirá reducir el riesgo de que se produzcan incendios forestales y su consiguiente disminución.

1.11 Se debería completar el programa de utilización de la madera como recurso energético con estudios sobre la selección de variedades y ecotipos eficaces, métodos de cultivo intensivos y la reducción de los ciclos de producción. Conviene desarrollar una rama de la gestión forestal cuyo objeto particular sea la plantación forestal. La búsqueda de métodos eficaces de utilización de la madera con fines energéticos no debe acarrear consecuencias negativas para la conservación de la biodiversidad ni producir problemas en la gestión local y regional del agua. En opinión del CESE, hay que desarrollar tanto la tecnología de combustión como la técnica y la logística que se utilizan para guardar los recursos de combustibles derivados de la madera de los bosques. El apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, la comunicación y la transferencia de tecnología permitirá obtener resultados duraderos. Si se pretende evitar un falseamiento de la competencia, será necesario establecer unas normas europeas comunes para las pequeñas calderas de combustible sólido.

1.12 En opinión del CESE, es necesario informar más acerca de las posibilidades que ofrece el uso de la madera con fines energéticos. Esto incumbe a todo el sector, desde la utilización de pellets en los hogares hasta el uso a gran escala en la industria y las ciudades, donde se aprovechan las astillas y los subproductos forestales. En numerosas centrales térmicas modernas se puede hacer un uso combinado de la madera y de otros combustibles sólidos.

1.13 Tanto los combustibles derivados de la madera como los subproductos de la industria forestal y los restos de tala (puntas, ramas, cepas y arbustos procedentes de podas) mejorarán la productividad de la silvicultura sostenible y la competitividad del sector forestal sin que ello suponga un peligro considerable ni para el abastecimiento de materias primas por parte de la industria silvícola, ni para los puestos de trabajo del sector forestal o de las industrias basadas en la madera. El aumento de la dendroenergía influirá notablemente en las posibilidades del sector forestal para cumplir los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa.

1.14 Para la utilización de la madera con fines energéticos se preverán también superficies excluidas de la explotación agraria (reforestación con fines energéticos).

2. Generalidades

2.1 La Unión Europea no tiene una política energética común. En los últimos años se han adoptado decisiones relacionadas con los mercados de la energía eléctrica (Directiva 96/92/CE⁽²⁾) y el gas natural (Directiva 98/30/CE⁽³⁾), la seguridad del suministro energético, el uso de modalidades renovables de energía y las cuestiones medioambientales relativas a la producción energética. No se ha logrado alcanzar un nivel impositivo común para las emisiones de dióxido de carbono ocasionadas por los combustibles fósiles, algo que fomentaría considerablemente el uso de la energía renovable.

2.2 En un Libro Blanco⁽⁴⁾ publicado en 1997 se establece el objetivo de incrementar el uso de la energía renovable desde 45 mtep en 1995 hasta 135 mtep (mtep: millón de toneladas de equivalente de petróleo). Este objetivo fue establecido para la UE de quince miembros y se corresponde con un aumento en la cuota de las fuentes energéticas renovables desde el 5,2 % hasta el 12 % para el año 2010. En 2001, esta cuota se situaba en el 6 %. Si en el mejor de los casos puede alcanzar el 10 %, en el peor la cuota se quedaría en un 8 %. Las acciones que se han emprendido no han bastado para orientar el proceso con la suficiente rapidez y en la dirección adecuada. En la Comunicación⁽⁵⁾ de la Comisión se exponen puntos de vista similares.

2.3 En el Libro Verde publicado en 2000 sobre la estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético⁽⁶⁾ se pone de manifiesto la enérgica voluntad de reducir la dependencia de la Unión Europea respecto de la energía importada y de aumentar su autosuficiencia. El grado de autosuficiencia se sitúa en la actualidad en torno al 50 %, un nivel demasiado bajo desde el punto de vista estratégico.

2.4 En la Directiva 2001/77/CE⁽⁷⁾ relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables se establece el objetivo de que el 22 % de la electricidad producida para el mercado interior sea de carácter renovable para 2010. La evaluación y los resultados de las medidas emprendidas demuestran que, en el plazo establecido, esta cuota solamente aumentará hasta el 18 o el 19 %. El incremento de la cuota de electricidad generada a partir de la biomasa ha sido evidente, pero las diferencias que se registran entre los distintos países no dejan de ser considerables.

2.5 En la Directiva 2003/30/CE⁽⁸⁾ se establece el objetivo de aumentar el uso de los biocombustibles hasta alcanzar en 2010 una cuota del 5,75 % de todos los combustibles. Si bien la directiva fijó un 2 % como objetivo intermedio para 2005, apenas se logró alcanzar un 1,4 %.

2.6 La Directiva 2003/96/CE⁽⁹⁾ sobre el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electri-

cidad concede a los Estados miembros la posibilidad de otorgar una exención fiscal a los combustibles de la madera o aplicarles un nivel impositivo reducido. Ello permitirá una exención fiscal, plena o parcial, de los biocombustibles, y también hará posible que la imposición global pueda ser inferior al nivel mínimo establecido. La exención fiscal se puede conceder de una sola vez por un período máximo de seis años. Estas exenciones fiscales dejarán de concederse después del 31 de diciembre de 2012 y, de conformidad con la directiva, toda exención ya concedida deberá expirar, a más tardar, en 2018.

2.7 En otoño de 2003 se aprobó la Directiva 2003/87/CE sobre el comercio de derechos de emisión⁽¹⁰⁾. Por su parte, la Directiva 2004/101/CE⁽¹¹⁾ se aprobó en septiembre de 2004. Esta directiva permite el comercio de derechos de emisión en los proyectos de desarrollo fuera de la UE («MDL» o mecanismo para un desarrollo limpio) y entre los países industrializados («AC» o aplicación conjunta).

2.8 En diciembre de 2005 la Comisión publicó su Comunicación «Plan de acción sobre la biomasa»⁽¹²⁾, cuyo cometido estriba en acelerar e intensificar en los Estados miembros la utilización de la energía producida a partir de la biomasa.

2.9 La mayor parte de la biomasa aprovechada con fines energéticos se utiliza para la producción térmica. Así pues, se debería elaborar una directiva para fomentar el uso de la biomasa en la producción térmica.

2.10 Desde el punto de vista de la eficiencia energética, el mejor procedimiento es la producción simultánea de electricidad y calor en la misma planta. La cogeneración es especialmente importante en la producción de calefacción urbana y con vistas a incrementar el uso de la biomasa. La Directiva 2004/8/CE⁽¹³⁾ fue aprobada con el objetivo de promover la cogeneración de energía eléctrica y térmica.

2.11 El VII Programa marco de I+D de la UE para el período 2007-2013 se encuentra actualmente en fase de elaboración. El sector forestal europeo ha creado la denominada «Plataforma tecnológica del sector forestal», en cuyo programa también se hace gran hincapié en la investigación y el desarrollo relativos a la dendroenergía.

2.12 En el plano de la competencia, el mercado de la energía ha evolucionado de manera muy diversa en las distintas partes de Europa. Esto es así especialmente en la producción y la distribución del sector eléctrico, pero también es aplicable en numerosos casos a la venta de carburantes fósiles. La competencia funciona mal en el sector de la energía. Como combustible de ámbito local y regional, la madera puede aportar más competencia al mercado.

⁽²⁾ Directiva 96/92/CE, DO L 27, 30.1.1997, pp. 20-29.

⁽³⁾ Directiva 98/30/CE, DO L 204, 21.7.1998, pp. 1-2.

⁽⁴⁾ COM(97) 599 final de 26.11.97.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 final de 26.5.2004.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 final de 1.12.2000.

⁽⁷⁾ Directiva 2001/77/CE, DO L 283 de 27.10.2001, pp. 20-29.

⁽⁸⁾ Directiva 2003/30/CE, DO L 123 de 17.5.2003, pp. 42-46.

⁽⁹⁾ Directiva 2003/96/CE, DO L 283 de 31.10.2003, pp. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2003/87/CE, DO L 275 de 25.10.2003, pp. 32-46.

⁽¹¹⁾ Directiva 2004/101/CE, DO L 338 de 13.11.2004, pp. 18-23.

⁽¹²⁾ COM(2005) 628 final de 7.12.2005.

⁽¹³⁾ Directiva 2004/8/CE, DO L 52 de 21.2.2004, pp. 50-66.

2.13 Aquellos nuevos operadores, en especial los pequeños, que quieran abastecer la red de electricidad en pie de igualdad con los demás operadores se enfrentan con dificultades para defenderse en el sector de la energía. Esta situación varía considerablemente entre los distintos Estados miembros.

2.14 El Parlamento Europeo aprobó el 30 de septiembre de 2005 una resolución en la que se establecía el objetivo de elevar hasta el 20 % la cuota de las fuentes de energía renovable de aquí a 2020. En el texto aprobado se hace hincapié en que las fuentes de energía renovable no gozan de libre acceso al mercado. Se debe eliminar toda medida administrativa que perjudique el desarrollo. Además, es necesario incorporar el coste externo que ocasiona el uso de combustibles fósiles en el precio de la energía, y eliminar tanto las ayudas a las modalidades energéticas tradicionales y perniciosas, como la imposición fiscal que grava las fuentes de energía renovable.

2.15 Las ONG europeas coordinan activamente sus posiciones en materia de energía renovable gracias al uso de etiquetas medioambientales para la electricidad. En cuanto recurso natural renovable, la madera cumple los requisitos de una producción energética sostenible. El uso de la dendroenergía mejora las condiciones de la silvicultura sostenible. Desde el punto de vista del uso sostenible de la madera, es importante que la tala no supere la capacidad de crecimiento. La gestión forestal sostenible tiene su fundamento y sus garantías en las decisiones de la CMPBE (Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa) acerca de una silvicultura sostenible en Europa. Esta silvicultura sostenible también puede garantizarse recurriendo a sistemas de certificación forestal. En cumplimiento de los Criterios de Gestión Forestal Sostenible adoptados en la Conferencia de Lisboa, la extracción de biomasa de los espacios forestales con fines energéticos debe plantearse asegurando que se sigan completando la aportación y la fijación en los ciclos del carbono en el suelo. Asimismo, se deben garantizar los procesos de evolución, aportación de nutrientes y mantenimiento de las condiciones físico-químicas de los suelos. En esta fase hay que concentrarse en aumentar de modo sostenible la utilización y la producción de madera. Al mismo tiempo, se deben desarrollar buenos sistemas para la recuperación de la energía maderera. Son muchos los países de la UE que pueden presentar ejemplos acertados de sistemas de etiquetado en el ámbito de la dendroenergía, que permiten garantizar el control de la producción energética y sensibilizar a los consumidores para que tengan presentes los criterios medioambientales.

2.16 Los recursos forestales europeos (en volumen de troncos por metro cúbico y sin residuos de biomasa) aumentaron aproximadamente en un 30 % con la adhesión en 2004 de los nuevos Estados miembros de la UE. La superficie forestal de la UE se eleva en la actualidad a 140 millones de hectáreas, mientras que la de los países candidatos ronda los 22 millones. La superficie de los bosques de producción (*forests available for wood supply* o bosques donde las restricciones legislativas, económicas y medioambientales no repercuten considerablemente en la producción de madera) se cifra en 117 millones de hectáreas en los Estados miembros de la UE, y en 19 millones en los países candidatos. El incremento neto anual de las exis-

tencias madereras (esto es, el crecimiento bruto menos los descartes naturales) se sitúa en la UE en 560 millones de metros cúbicos. El volumen de tala se elevó en 2002 hasta los 350 millones de m³, de los cuales 41 millones correspondieron a la tala tradicional de leña. La UE importa madera en bruto por un volumen neto aproximado de 25 millones de m³. El 62 % de este crecimiento anual se emplea en la industria y la economía doméstica, y de este porcentaje nada menos que un 7 % corresponde a leña tradicional para uso doméstico. Por su parte, la protección de los bosques y las actividades no silvícolas son responsables de hasta un 10 % de este incremento total

2.16.1 Así las cosas, queda sin explotar casi un 30 % del crecimiento, lo que explica que las existencias madereras de la UE hayan venido aumentando en los últimos 50 años. Parte de este volumen maderero inutilizado (170 millones de m³) corresponde a arbustos sin otro uso que el energético. De este volumen se pueden utilizar 30 millones de m³ con fines energéticos, además de otras materias primas. Cada año, tras la recogida de los troncos, quedan en los bosques 173 millones de m³ de residuos y otros materiales madereros procedentes de talas que resultan aptos para la producción energética. Teniendo en cuenta las restricciones de orden técnico, económico y ecológico, de este volumen podrían aprovecharse, entre restos de tala y cepas, 70 millones de m³.

2.16.2 El mayor potencial se encuentra en los productos derivados de la industria forestal (lejía negra, cortezas, virutas, etc.) y en la madera reciclable, que en muchos países se aprovecha ya de manera eficaz, especialmente en la industria forestal integrada. El uso energético de los productos derivados y de la madera reciclable puede corresponder al 30-50 % del uso que se hace de la madera en bruto (lo que equivaldría a 100-167 millones de m³ de este tipo de madera).

2.16.3 Basándonos en estos datos, el potencial sostenible de la UE en el ámbito de la dendroenergía rondaría los 267 millones de m³, entre los que se incluyen los correspondientes a una parte, que ya se aprovecha, de productos derivados de la industria. Este volumen de madera equivale aproximadamente a 50 mtep de energía. Así pues, el potencial desaprovechado de dendroenergía en nuestros bosques supera, por lo menos, los 100 millones de m³. A medida que aumente el uso de la madera en bruto por parte de la industria forestal, también crecerá el número de productos derivados. La gestión de los paisajes culturales también puede generar un pequeño volumen de energía de origen maderero. El Comité de la Madera de la FAO/UNECE está llevando a cabo un seguimiento del uso de los dendrocombustibles y ensayando un sistema de recopilación de datos en diez países.

2.16.4 En el territorio de la actual Unión Europea de 25 Estados miembros se consumieron en 2001 1 668 mtep de energía, de los cuales únicamente 101,3 mtep correspondían a fuentes de energía renovable. En casi todos los países –hubo cuatro excepciones–, la mayor parte de la energía renovable se produjo a partir de la biomasa. En once países, la biomasa representaba más del 75 % total. Esta proporción era especialmente elevada en los nuevos Estados miembros, a excepción de Malta y Chipre.

3. Los gases de efecto invernadero y el uso de la madera como sustituto

3.1 El coste indirecto más importante de las fuentes de energía fósiles es el que ocasiona el cambio climático. El dióxido de carbono es el más importante de los gases de efecto invernadero. En algunos países se ha intentado resolver el problema de estas emisiones mediante impuestos al dióxido de carbono. También el azufre, el dióxido de nitrógeno y las emisiones de partículas ocasionan otros costes externos. La madera es un combustible neutro en dióxido de carbono que no incrementa el volumen neto de emisiones a la atmósfera. En comparación con otros combustibles, contiene azufre y nitrógeno en valores reducidos. La principal fuente de emisiones de partículas de la madera es el uso tradicional a pequeña escala.

3.2 La prosperidad actual del planeta se debe casi exclusivamente a la utilización de recursos naturales no renovables. Esta circunstancia es especialmente válida para la producción y el uso de energía que utilizan principalmente como materia prima combustibles fósiles como el lignito, el carbón, el petróleo, el esquisto bituminoso y el gas natural.

3.3 El uso energético es el causante de la mayor parte (59 %) de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Las emisiones de origen energético corresponden principalmente al dióxido de carbono, cuyos niveles en la atmósfera vienen aumentando desde hace varias décadas.

3.4 Además, la utilización de combustibles fósiles genera otras sustancias perjudiciales para el medio ambiente como las emisiones de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y partículas de distintas dimensiones. El uso de la madera como combustible sustitutivo reduce estas emisiones. Los dendrocombustibles replazan la producción energética que utiliza combustibles fósiles considerablemente más perjudiciales para el medio ambiente.

3.5 El uso de madera en diversos productos es una manera eficaz de reducir las emisiones de dióxido de carbono, ya que la elaboración de los productos madereros precisa bastante menos energía que si se utilizaran materiales de otros tipo. Como material, la madera es un sustituto de los recursos naturales no renovables. Con la adopción del comercio de emisiones, la competitividad de los productos madereros mejorará en comparación con otros materiales de uso intensivo de energía, como el acero y el cemento.

3.6 La utilización de fuentes de energía renovables en lugar de combustibles fósiles permite reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta reducción depende de cuáles sean los combustibles y sistemas de producción que se sustituyan por fuentes de energía renovables. Cada combustible fósil presenta su propio coeficiente de emisiones de dióxido de carbono. Con vistas a reducir estas emisiones es extremadamente importante recurrir a métodos de producción energética con un *ratio* unidad/coste reducido.

3.7 La producción de electricidad exclusivamente mediante combustibles fósiles es una mala solución desde el punto de vista medioambiental. Son numerosos los procesos industriales que presentan una gran necesidad de calor, vapor y electricidad, y es precisamente en estos casos cuando más se justifica la producción de electricidad en conexión con dichos procesos.

3.8 Las industrias forestales mecánica y química utilizan primordialmente la madera para la fabricación de productos de la madera y el papel. Esta producción genera distintos productos derivados que se adaptan bien a su uso como combustible para la producción de energía. En la mayoría de los casos, las modernas industrias químicas de la celulosa y las aserradoras son productoras netas de energía, es decir, producen más energía que la que utilizan. En el mercado de los biocombustibles se pueden vender aquellos productos derivados que no se necesiten en la propia producción energética.

3.9 El principal producto derivado de las fábricas de pasta de sulfato es la lejía negra, que, con su contenido de lignito, puede utilizarse en la producción de electricidad y calor. En el futuro, la lejía negra también será una materia prima de los combustibles utilizados en los medios de transporte. Esto exige un mayor esfuerzo de investigación y desarrollo. El etanol procedente de la lignocelulosa y la gasificación, y la consiguiente producción de diésel sintético, constituyen otras probables fuentes de energía.

3.10 Los nuevos Estados miembros albergan un gran potencial para ampliar sus industrias forestales e impulsar el uso de la madera como materia prima para la fabricación de productos y energía de origen maderero.

3.11 Los mercados de biocombustible son normalmente de carácter local o regional, entre otros, como consecuencia de los costes de transporte. A modo de ejemplo, el procesamiento de los productos derivados de la carpintería o las aserradoras en pellets, biodiésel mediante pirólisis o briquetas permitirá encontrar fácilmente sectores de mercado más amplios. Asimismo, sería conveniente estimular y asegurar las redes de distribución para facilitar su consumo por los ciudadanos. La nueva clasificación del CEN facilita la distribución y el comercio.

3.12 Los incendios forestales son, en particular, un problema en los países del Mediterráneo como Portugal, España, Francia, Italia y Grecia. Asimismo, suponen un pequeño problema para los países del norte de Europa. La gestión de estas áreas y la recolección de materiales que incrementan el riesgo de incendios forestales reducen las pérdidas económicas. Las causas de los incendios forestales son variadas, pero hay que destacar tres que son importantes: el estado de los montes, cuyos residuos deben ser eliminados para reducir los riesgos de incendios, las conductas humanas y las deficiencias en los sistemas de vigilancia y extinción de incendios. Los incendios forestales son un desastre natural que se debe prevenir y evitar por todos los medios posibles, tanto a escala comunitaria como en los Estados miembros.

4. La política internacional y el desarrollo

4.1 El mercado de la energía se ha enfrentado en 2005 con dificultades ocasionadas por el alza de los precios del petróleo y el déficit en la capacidad de refinado de los productos petrolíferos. Al mismo tiempo, se ha producido un aumento generalizado del precio de la electricidad. Una de sus causas es el comercio de emisiones, cuyas repercusiones globales son difíciles de evaluar por el momento. A esto se añade que la liberalización del mercado de la electricidad se ha llevado a cabo de manera muy precaria.

4.2 La política medioambiental internacional representa un factor fundamental a la hora de incrementar el uso de las fuentes de energía renovables. De conformidad con el Protocolo de Kioto, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 18 de febrero de 2005, la UE se ha comprometido a reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 8 % respecto de los niveles registrados en 1992. Las responsabilidades derivadas de esta reducción se repartieron entre los Estados miembros en función de la capacidad de cada uno de ellos para disminuir las emisiones. El comercio de emisiones de la UE es un componente de la estrategia climática comunitaria y no está relacionado más que de manera parcial con el Protocolo de Kioto.

4.3 El comercio de emisiones dentro de la UE se inició el 1 de enero de 2005. La primera fase abarca desde 2005 a 2007 e incumbe exclusivamente al dióxido de carbono. La distribución interna en la UE-15 se llevará a cabo siempre y cuando ésta consiga, como tal, reducir las emisiones. Si no es así, cada uno de los quince Estados miembros de la UE deberá velar por reducir las emisiones en un 8 %, al igual que el resto de los países. Algunos Estados miembros contemplan requisitos incluso más ambiciosos para el período 2008-2012. No está claro cuáles serán las normas de aplicación en los mercados internacionales después de 2012. Algunos Estados miembros de la UE han anunciado objetivos distintos para el conjunto de la UE y para sí mismos.

4.4 La Unión Europea no tiene una política forestal común, sino que los Estados miembros aplican sus propios programas y políticas nacionales en este ámbito. El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó en 1998 la estrategia forestal de la UE. Esta estrategia se basa, entre otros, en el principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual la política forestal recae principalmente en el ámbito de competencias de los Estados miembros. La Comisión publicó en marzo de 2005 una Comunicación sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE ⁽¹⁴⁾. En esta comunicación, la Comisión hace hincapié en que el desarrollo de la dendroenergía aporta un valor añadido a la política de desarrollo sostenible de la UE. Por su parte, el CESE publicó en octubre de 2005 un Dictamen que respaldaba esta Comunicación de la Comisión ⁽¹⁵⁾. La Comisión está elaborando en la actualidad un plan de acción, previsto para 2006, sobre la silvicultura sostenible en la UE.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 final de 10.3.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, DO L C 28 de 3.2.2006, págs. 57-65.

4.5 La superficie forestal de la UE ha crecido un 20 % desde 1998, mientras que el número de propietarios forestales privados ha aumentado de doce a dieciséis millones. En la mayor parte de los nuevos países miembros, el Estado sigue siendo propietario de una considerable masa forestal. Tanto en los nuevos Estados miembros como en los países candidatos resulta imprescindible mejorar las condiciones de la silvicultura privada. Los mercados madereros han evolucionado deficientemente en numerosos países. El desarrollo de la actividad económica forestal ha sido hasta el momento modesto en estos países, aunque las condiciones para intensificar el sector silvícola son buenas, siempre y cuando implanten una estrategia forestal funcional y eficaz. Al mismo tiempo, es posible suscitar un mayor interés por la producción de energía a partir de la madera. La producción de dendroenergía exige una amplia movilización de todo el sector silvícola, especialmente en las fases iniciales de la cadena de producción.

4.6 En la UE operan muchas explotaciones forestales de dimensiones reducidas cuya organización y cooperación se debe intensificar con vistas a desarrollar el sector silvícola y lograr una producción más eficiente. La UE podría ofrecer ayudas para fomentar los conocimientos y la capacidad de las organizaciones activas en el sector forestal.

4.7 Las modalidades energéticas que compiten con la dendroenergía se desenvuelven a menudo en unas condiciones de mercado similares al monopolio en las que resulta extremadamente difícil crear mercados locales y regionales para el combustible de la madera.

4.8 El mercado de los combustibles es de alcance mundial. En el caso de la electricidad, también es posible transportar grandes volúmenes con carácter transfronterizo. A pesar de ello, Europa no puede, ni ahora ni en el futuro, ser plenamente autosuficiente en materia de producción energética. Para mejorar el abastecimiento energético de la UE es preciso hacer especial hincapié en aquellos objetivos que contribuyan a aumentar la cuota de producción energética propia de la UE y a compensar la dependencia de las importaciones.

5. La promoción del uso de los dendrocombustibles

5.1 La importancia de la madera en el abastecimiento energético es notable en aquellos países que poseen una gran masa forestal. Habida cuenta de que apenas se aprovecha algo más del 50 % del potencial que ofrecen los bosques para satisfacer las necesidades de la industria, hay que aspirar a hacer un mayor uso de los subproductos de las talas forestales y a utilizar en la producción de energía el potencial restante que queda sin aprovechar. A efectos de desarrollo sostenible, la dendroenergía renovable será siempre mejor alternativa que la producción basada en materias primas fósiles. De esta manera se respalda también una gestión forestal adecuada y sostenible, especialmente con la regeneración forestal o el raleo de bosques jóvenes.

5.2 La madera es un recurso natural renovable y los productos madereros actúan también como reservas de carbono. La reutilización de los productos de la madera está registrando un constante aumento.

5.3 Al final de sus diversos procesos de reciclaje, los productos de madera pueden quemarse y, de esta manera, producir energía. Del mismo modo, es posible utilizar todos los productos de las industrias forestal y maderera como materia prima para producir energía. La industria forestal y la producción energética constituyen una combinación productiva, eficaz y respetuosa con el medio ambiente.

5.4 La madera es apta como combustible para cubrir, por ejemplo, las necesidades energéticas de las casas individuales, los bloques de pisos, la calefacción urbana y la industria. La producción más eficiente de electricidad es la que tiene lugar en conexión con la producción de calor a distancia o como complemento del proceso térmico y de vapor desarrollado por la industria, lo que se ha dado en llamar producción combinada de electricidad y calor (PCCE).

5.5 La imposición fiscal del dióxido de carbono podría ser un buen instrumento para impulsar la competitividad de la dendroenergía en el mercado energético. También se puede incrementar su uso mediante ayudas a la producción de combustibles, por ejemplo concediendo subvenciones a los propietarios forestales para permitirles afrontar el coste de talar zonas que no representen una competencia para el abastecimiento de materias primas por parte de la industria. No obstante, un impuesto de estas características no debe dar lugar a una disminución de las reservas de madera, porque, de ser así, se reduciría la función de los bosques como sumidero de CO₂. Como complemento, podría recompensarse a los propietarios forestales mediante deducciones fiscales por el incremento de las reservas y por la fijación del CO₂ a que da lugar.

5.6 Los instrumentos de orientación que favorecen el uso de la madera como combustible fomentan también la demanda de aquella madera en bruto que puede ser procesada en tableros para cubrir las necesidades del sector de la construcción. Únicamente se produce calor a escala regional allí donde existe necesidad de energía, por lo que es necesario integrar la industria forestal mecánica en una producción energética que permita también hacer uso de la madera reciclable.

5.7 La industria forestal goza de una ventaja permanente en el sentido de que las plantas de producción constituyen una logística que se puede aprovechar también a la hora de adquirir y utilizar dendrocombustibles.

5.8 También es posible mejorar la competencia de la dendroenergía mediante desgravaciones fiscales reduciendo, por ejemplo, el IVA de los pellets, la leña o la electricidad producida a partir de la madera.

5.9 Así, para poner rápidamente en marcha una producción eléctrica con la madera como materia prima, convendría pagar al productor de este tipo de electricidad un precio competitivo. Quienes inviertan en las plantas de producción han de tener

oportunidad de evaluar la disponibilidad de la materia prima renovable y la rentabilidad de las inversiones realizadas en el proceso de producción.

5.10 Con vistas a incrementar las modalidades de energía renovable, algunos de los Estados miembros han adoptado un sistema de ayudas basado en cuotas y tarifas de alimentación (precios fijos y seguros para la energía renovable). Estos sistemas son imprescindibles en muchos países para fomentar el uso de la dendroenergía. Igualmente, los certificados medioambientales otorgados a la electricidad que se genera a partir de fuentes de energía renovables –y, especialmente, la madera– permiten promover el uso de este tipo de energía.

5.11 En un primer momento, sería conveniente conceder ayudas a la inversión en plantas de producción de energía maderera –para la adquisición de la necesaria maquinaria y equipos especiales–, ya que el coste que supone construir una planta de estas características es especialmente elevado.

5.12 También es necesario apoyar las actividades de I+D. Esto es así especialmente por lo que respecta a la labor de investigación relativa a la recolección de madera, la tecnología, la producción energética y el uso de dendrocombustibles. Para la recolección de la madera deberán desarrollarse hipótesis y pronósticos que garanticen una amplia sostenibilidad de los bosques, también en su función para la biodiversidad. Igualmente, se deberá investigar el aprovechamiento de productos derivados de la industria de la celulosa con vistas a desarrollar aún más los combustibles líquidos refinados que utilizan, por ejemplo, los vehículos.

5.13 Igualmente, es posible fomentar el uso de la madera como combustible limitando en mayor medida las emisiones de azufre. También se puede contribuir en este sentido gravando fiscalmente las emisiones, residuos u otros desechos que genera el uso de los demás combustibles.

5.14 El mercado del combustible, y en especial el de la leña, es local, pero el mayor uso de la dendroenergía en la UE se traducirá en un aumento del empleo en los sectores de la maquinaria y los equipos, ya que el equipamiento necesario para transportar mecánicamente la madera desde los bosques es parecido en todos los países. En la producción de pellets, briquetas y otros combustibles procesados de la madera también se necesitan maquinaria y equipamiento especializados. La producción de energía precisa una considerable cantidad de calderas y otros accesorios con un gran valor económico y potencial de crecimiento. El incremento en el uso de la dendroenergía brinda grandes posibilidades para la transferencia de tecnología también a terceros países.

5.15 La transferencia de tecnología y la divulgación de la información entre los países de la UE requiere una amplia labor de comunicación. Se trata de una actividad que también pueden llevar a cabo diversas organizaciones independientes. Las distintas campañas podrán financiarse, ya sea en su totalidad o parcialmente, con cargo al erario público.

5.16 La mejor manera de garantizar una utilización eficaz de los instrumentos de orientación económica pasa por la adopción de decisiones por parte de los Estados miembros, en cuyo proceso la UE debería desempeñar una función coordinadora.

6. El empleo y el desarrollo rural

6.1 La madera es un importante recurso natural renovable que se aprovecha en el desarrollo rural y la creación de empleo. Se calcula que su impacto directo neto en el empleo supera los 1 000 años/trabajador por millón de m³ de madera y, si se tiene en cuenta su efecto multiplicador, el impacto total se eleva a 1500-2000 años/trabajador⁽¹⁶⁾. Estas cifras no incluyen el uso doméstico de leña.

6.2 La sustitución de combustibles de importación por dendrocombustibles implica también la sustitución de unos costes de combustible de capital extranjero por el trabajo local y otros esfuerzos de carácter local y regional. El impacto global depende de la medida en que los combustibles producidos a escala local y regional puedan sustituir los combustibles importados.

6.3 La sustitución del combustible importado por dendrocombustible genera principalmente empleo local en las zonas rurales. Las empresas son pequeñas y, para crecer, requieren mejores conocimientos y ayudas al desarrollo. El desarrollo de las empresas dedicadas a la recolección maderera y los modelos empresariales son factores clave para aumentar el uso de la dendroenergía.

6.4 En la actualidad, la leña de uso doméstico sigue revistiendo gran importancia en las zonas rurales de los nuevos Estados miembros con masa forestal, donde el uso industrial de la madera es bastante escaso. El aprovechamiento de la energía de la madera también complementa magníficamente la utilización de productos derivados de pequeños aserraderos.

6.5 Para conseguir que los millones de pequeños propietarios forestales que hay en Europa participen activamente en el mercado de la dendroenergía, se debe promover una cooperación orientada hacia los mercados, por ejemplo a través de asociaciones o empresas conjuntas. Ésta es, en opinión de muchos, la clave para aprovechar el potencial «latente» de la madera. Esta circunstancia también se beneficiaría de una mejor cooperación, particularmente en las fases iniciales de la producción maderera y entre los distintos agentes. Las organizaciones de propietarios forestales adolecen de un grado de desarrollo especialmente bajo en muchos de los nuevos Estados miembros y en los países candidatos. Éstas y otras organizaciones han demostrado en muchos de los antiguos Estados miembros ser el instrumento más eficaz para formar a los propietarios forestales e implicarlos activamente en la comercialización de la dendroenergía renovable en el mercado de la madera. Una cooperación bien aplicada puede conllevar un considerable ahorro en los costes de adquisición de materia prima.

6.6 Igualmente, es posible que el incremento en el uso de los dendrocombustibles y su mayor grado de procesamiento se traduzcan también en un considerable aumento del empleo en los talleres mecánicos.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽¹⁶⁾ Véase la lista de fuentes principales.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-China: el papel de la sociedad civil»

(2006/C 110/12)

El 7 de febrero de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Presidencia británica solicitó por escrito al Comité Económico y Social Europeo un dictamen sobre el tema «Las relaciones UE-China: el papel de la sociedad civil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de febrero de 2006 (ponente: Sr. Sharma; coponente: Sr. ETTY).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 93 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1 Este dictamen exploratorio se elabora a petición de la Presidencia británica. El desarrollo de una asociación estratégica con China es una de las prioridades de la Presidencia británica. El miembro de la Comisión Mandelson también subrayó la necesidad de desarrollar relaciones con China basadas en los derechos humanos y la noción de una sociedad civil plural más desarrollada.

1.2 La UE se basa en valores comunes a todos sus Estados miembros, y los afirma y fomenta en sus relaciones con el resto del mundo. Estos valores incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Sobre la base de estos valores la UE intenta establecer asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales, que compartan los principios de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

1.3 Europa tiene una apuesta política y económica importante al apoyar la transición con éxito de China a un país abierto, estable y próspero que abraza de manera plena la democracia, los principios del mercado libre y el Estado de Derecho.

1.4 China ha conocido un crecimiento económico extremadamente rápido y un cambio estructural social que ha contribuido a aumentar los ingresos de algunos sectores de la población, pero que se ha visto acompañado de unas desigualdades crecientes en las condiciones de vida, medioambientales, de salud y de trabajo, en la medida en que grupos menos favorecidos han quedado atrasados. La ausencia de canales que permitan a las personas desfavorecidas hacer valer de manera legítima sus derechos y aspiraciones ha conducido a una marea creciente de inquietud social que amenaza las esperanzas del Gobierno chino (esperanzas totalmente compartidas por la UE), de construir una sociedad próspera y armoniosa.

1.5 El Comité expresó en el pasado el punto de vista de que una sociedad civil independiente y fuerte aporta una contribución significativa a una gobernanza adecuada y a la estabilidad política, económica y social. Sus contactos con la sociedad civil

fuera de la UE, tanto en países desarrollados como en desarrollo, confirman esta convicción. Por consiguiente, el Comité se ha mostrado a favor del desarrollo de organizaciones no gubernamentales libres, independientes y representativas de empresarios, trabajadores, agricultores, consumidores, grupos ecologistas, cooperativas, etc. Pide una legislación que garantice los derechos de estas organizaciones y la ratificación y aplicación, en el derecho y en la práctica, de instrumentos internacionales que cubran estos derechos. Estos puntos de vista fundamentales subyacen al gran interés del Comité por cooperar con la sociedad civil establecida y emergente de China. El Comité hará todo lo posible para que las federaciones europeas de las organizaciones representadas en él se comprometan con este objetivo.

1.6 El presente dictamen tiene por objeto examinar la naturaleza, la función y el marco operativo en el que las organizaciones de la sociedad civil china operan y hacer recomendaciones para permitir a la UE y la sociedad civil china mejorar las relaciones entre la UE y China. Antes de debatir los asuntos principales de manera sucinta, el Comité desea destacar que sus observaciones serán formuladas en un espíritu de mutuo respeto. Tratándose de normas internacionales que son vinculantes tanto para los Estados miembros de la UE como para China, su violación no puede considerarse asunto interno de un país. En tales casos, el respeto de las normas tanto en la legislación como en la práctica es una responsabilidad compartida de la comunidad internacional.

2. Observaciones generales

2.1 Organizaciones no gubernamentales (ONG)

2.1.1 La posición de las ONG en China

2.1.1.1 Las ONG empezaron a desarrollarse en China con el principio de las reformas de 1978. A finales de 2004, había 289 476 ONG registradas en China. No se sabe cuántas de éstas son suficientemente fuertes para permitirles actuar como organizaciones socias ante los órganos de la UE. Además, se estima que en la actualidad operan en China entre 3 000 y 6 500 ONG extranjeras.

2.1.1.2 La definición china de ONG incluye organizaciones tanto en el ámbito social como económico, por lo que las asociaciones de la industria y el comercio se consideran ONG. El Comité estima que las organizaciones de empresarios y los sindicatos constituyen una parte importante de la sociedad civil organizada, aunque no son ONG en el sentido estricto del término.

2.1.1.3 Las ONG chinas están divididas en «organizaciones sociales», que son organizaciones con afiliación, y «unidades privadas no empresariales», o sin afiliación, que son organizaciones de servicios sociales no lucrativas sin afiliación, como, por ejemplo, las escuelas privadas y los hospitales.

2.1.1.4 Existen ocho grandes organizaciones nacionales sociales a las que, a menudo, se las denomina, de manera más específica, «organizaciones del pueblo» u «organizaciones de masas». Estas organizaciones, que incluyen la Federación Nacional Sindical China (ACFTU), la Liga de Juventudes Comunistas (CYL) y la Federación de Mujeres Chinas (ACWF), fueron de hecho creadas por el Estado y realizan funciones administrativas y otras funciones en su nombre. La ACFTU, la CYL y la ACWF funcionan como las secciones respectivas del Partido Comunista que se ocupan del trabajo, la juventud y las mujeres. Por consiguiente, llamar a esas organizaciones ONG es engañoso.

2.1.1.5 Para existir jurídicamente, las ONG chinas deben ser aprobadas y registradas por el Ministerio de Asuntos Civiles o sus ramas locales. Tres normativas regulan el registro de las ONG:

- Normativas sobre el registro y la gestión de las organizaciones sociales (1998);
- Normativas provisionales sobre el registro y la gestión de las unidades privadas no empresariales (1998);
- Normativas sobre la gestión de las fundaciones (2004).

2.1.1.6 La actual legislación dificulta que algunas ONG se registren. Esto se debe, sobre todo, a dos razones:

- Se requiere que las ONG hallen una «unidad de gestión profesional» que actúe como agencia de control. Solamente tras obtener la aprobación de su agencia de control, una ONG puede solicitar su registro en las secciones del Ministerio de Asuntos Civiles. La instancia de control debe ser un órgano estatal o una organización autorizada por un órgano de esa naturaleza. También debe ser «relevante» para las actividades propuestas por las ONG, esto es, tener responsabilidades en el mismo ámbito en que opera la ONG. Por ejemplo, una sociedad literaria debería ser controlada por la Oficina de Cultura, no por la Comisión de Educación. Por otro lado, los órganos estatales no tienen la obligación de aceptar solicitudes de patrocinio de ONG en sus ámbitos. Por ejemplo, la Oficina de Cultura puede

rechazar patrocinar cualquier sociedad literaria que desee registrarse.

- No se permite a las ONG con competencias similares coexistir en la misma área geográfica. Por ejemplo, si ya existe una asociación de personas discapacitadas en Pekín, no se permitirá a una asociación nueva de este tipo registrarse en esta ciudad.

2.1.1.7 Como consecuencia de estas normas, numerosas ONG básicas no han podido registrarse, ya porque no consiguen encontrar agencias gubernamentales dispuestas a actuar como unidades de gestión profesional, ya porque otras ONG con misiones similares ya se han registrado en el ámbito geográfico en el que pretenden basar sus operaciones. Con el fin de existir legalmente, algunas ONG, en cambio, se han registrado en oficinas de comercio e industria como empresas, a pesar de que llevan a cabo actividades por el bien público y no son lucrativas.

2.1.1.8 Algunas ONG también optan por no registrarse. Aunque el no registro las hace ilegales, el Gobierno no interviene en muchas de estas organizaciones, principalmente porque estima que sus actividades son inocuas. No obstante, su estatuto ilegal implica que estas ONG son particularmente vulnerables a los esfuerzos periódicos del Gobierno por «limpiar y corregir» el sector de las ONG. Existen pruebas de peso de que las autoridades chinas han intervenido más activamente en dirigir y controlar la actividad de dichas ONG en el pasado año, en la creencia de que las organizaciones no gubernamentales no autorizadas son, de hecho o potencialmente, organizaciones antigubernamentales y podrían constituir una fuerza desestabilizadora.

2.1.1.9 El Comité entiende que en la actualidad se está preparando una nueva normativa sobre las ONG. Por primera vez, será necesario que todas las ONG también se registren.

2.1.1.10 A menudo se realiza una distinción entre las ONG de China «organizadas por el Gobierno» y las «populares». El Gobierno crea y concede subsidios a las primeras (ONGG). Con frecuencia, el gobierno paga a su personal y, por lo general, los funcionarios gubernamentales retirados ocupan sus posiciones dirigentes. En cambio, son personas a título individual las que crean las ONG populares y no reciben subsidios del Gobierno. Su personal no está empleado por el Gobierno y sus puestos dirigentes no son ocupados por funcionarios gubernamentales.

2.1.1.11 A veces, las ONGG tienen mejores relaciones con el Gobierno. Debido a éstas, el Gobierno puede depositar más confianza en las ONGG y adoptar un enfoque no intervencionista, permitiendo así más autonomía real. Las ONGG también tienen un mejor acceso al Gobierno y más oportunidades para participar en el proceso decisorio.

2.1.1.12 La gran mayoría de las ONG populares desean trabajar conjuntamente con el Gobierno en vez de reivindicar su independencia. Después de más de dos decenios de reforma del mercado, el Gobierno chino ha reducido su control directo de las actividades económicas y sociales, pero aún conserva considerable poder en estos ámbitos. Sin un cierto grado de respaldo y apoyo de los funcionarios y agencias gubernamentales, ninguna ONG puede funcionar de manera adecuada. Lograr acceso al Gobierno es la única manera de que las ONG sean eficaces; por lo tanto, en términos generales, las ONG chinas valoran el acceso y el poder de influencia por encima de la independencia respecto al Gobierno, conscientes de que el Gobierno aún tiene poder para controlarlas, y lo utilizará si traspasan ciertos límites.

2.1.1.13 A la hora de gestionar las ONG, el Gobierno chino afronta objetivos contradictorios. Por un lado, fomenta el crecimiento de las ONG para conferirles determinadas funciones que solía desempeñar él mismo en el modelo de la economía planificada. Por ejemplo, espera que las ONG puedan compartir la carga del Estado del bienestar social y contribuyan a movilizar los recursos societales para completar el gasto del Gobierno en cuestiones sociales. Por otro lado, el gobierno muestra cautela ante el activismo de las ONG que se convierte en movimientos sociales que podrían ponerlo en peligro político y causar inestabilidad. Como resultado de ello, en los últimos dos decenios el Gobierno lanzó diversas campañas de «limpieza y rectificación» para consolidar su control sobre las actividades de las ONG en los casos en que sentía que ese control se le había escapado. A pesar de estas campañas periódicas, la tendencia al crecimiento y la expansión de la sociedad civil no se frenó, tal y como atestigua el aumento continuo del número de ONG.

2.1.1.14 En publicaciones oficiales, el Gobierno ha afirmado que la concesión de un estatuto legal ha facilitado el trabajo de cientos de ONG extranjeras, activas en más de veinte ámbitos diferentes en China.

No obstante, también ha mostrado una fuerte preocupación por las ONG establecidas en el extranjero y sus homólogas chinas. Diversas ONG chinas han comunicado que han sido objeto de un control reforzado, y también han llamado la atención sobre el hecho de que en la actualidad las autoridades consideran «sensibles» las cuestiones medioambientales y de género.

2.1.1.15 La principal justificación del Gobierno es que la estabilidad social y la creación de una «sociedad armoniosa» constituyen prioridades absolutas. Las mismas razones se alegaron con relación a los arrestos de disidentes y la censura de Internet. El Comité señala que empresas occidentales han vendido sistemas de seguridad y cortafuegos a China para controlar y limitar la libertad de expresión e información. Algunas de estas empresas han llegado a firmar declaraciones que les obligan a una «autodisciplina» y a la promesa de seguir las leyes de censura chinas.

2.1.1.16 Sorprende que, aunque la corrupción se halla muy extendida y es un tópico en China, hasta la fecha las ONG locales no han abordado esta cuestión.

2.1.1.17 Los contactos académicos son importantes para las ONG, tanto las que están establecidas en el extranjero como las chinas. Las ONG extranjeras, pero también la Comisión Europea, cooperan frecuentemente con ellos y apoyan sus actividades de investigación.

2.1.1.18 Hong Kong sigue teniendo una comunidad de ONG próspera y activa a la hora de prestar servicios y defender sus derechos. En ambos ámbitos mantiene contactos con las ONG en las áreas colindantes con China continental.

2.2 *El papel actual de la sociedad civil en las relaciones UE-China*

2.2.1 Tanto la UE como China han declarado que desean fomentar las interacciones entre sus organizaciones respectivas de la sociedad civil. En el documento chino de 2003 sobre la política con la UE se declara que «se debería fomentar el intercambio entre los pueblos y entre las organizaciones no gubernamentales de China y la UE».

2.2.2 A pesar de que se han producido intercambios entre las organizaciones de la sociedad civil en la UE y China, aún no han tenido un impacto significativo en las relaciones bilaterales. En el dictamen del CESE sobre las relaciones entre la UE y China elaborado en 2003 se hicieron diversas recomendaciones sobre el refuerzo del diálogo de la sociedad civil. Por ejemplo, en el punto 4.7 se sugería que «La UE debe apoyar y fomentar el diálogo entre la sociedad civil organizada y los medios económicos y sociales de China y de la UE sobre aspectos como la justicia social (reducción de la pobreza, mayor participación, protección del medio ambiente, etc.)» y que debería incluir «el diálogo sobre aspectos como los derechos humanos, la buena gobernanza y las políticas dirigidas a las minorías».

2.2.3 En el punto 4.14 se proponía que «las futuras visitas del Comité Económico y Social Europeo a China no sólo deberían servir para consolidar los contactos con el Consejo Económico y Social de China, sino también para renovar y ampliar los contactos con la comunidad de las ONG chinas (y, en especial, con las ONG libres e independientes) que trabajen en los ámbitos de la asistencia sanitaria y la protección del medio ambiente, en consonancia con la visita efectuada en julio de 2002».

2.2.4 Hasta la fecha, no se han producido progresos relevantes en estos puntos. En la visita del CESE a China en octubre de 2005, los presidentes del CESE y del CESC firmaron una adenda a la Declaración conjunta de los Presidentes de 2002. En ella se propone establecer un mecanismo de reuniones anuales para intensificar los contactos de la sociedad civil entre la UE y China. También se propone pedir a la próxima cumbre UE-China que solicite la creación de una mesa redonda de las sociedades civiles de la UE y China.

2.2.5 Estas propuestas representan pasos concretos para reforzar los vínculos con la sociedad civil UE-China, y pueden contribuir a que la sociedad civil desempeñe un papel más significativo en las relaciones UE-China, incluidas las regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao.

2.2.6 Los derechos de los trabajadores y sindicatos, el tripartismo y las relaciones industriales

2.2.7 En China la legislación sobre los trabajadores y los sindicatos es mucho más restrictiva que la normativa sobre ONG. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el propio Comité han llamado repetidamente la atención sobre estas restricciones, que se hallan en contradicción con las normas internacionales del trabajo, a las que están sometidas tanto China como los Estados miembros de la UE. China viola periódicamente las normas internacionales de los Convenios de la OIT 87 y 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

2.2.8 El Gobierno chino pretende que existe una legislación amplia que cubre los derechos de los trabajadores y de los sindicatos, a pesar de que existe una grave fisura entre la legislación y las prácticas dominantes. Muy recientemente, el Gobierno chino reconoció esto. Un Comité del Congreso del Pueblo Chino estudió la situación de 200 empresas y llegó a la conclusión de que en el 80 % de ellas los derechos de los trabajadores, tal y como están establecidos en la legislación, se vulneran gravemente. Los problemas son más agudos en la industria ligera y en los sectores de la construcción y de la minería.

2.2.9 Desde el punto de vista del Comité, un debate íntegro del papel de la sociedad civil en las relaciones UE-China debe incluir un examen de estas dificultades. Es importante que el Comité exprese sus puntos de vista sobre ellas y haga propuestas para la cooperación UE-China en este ámbito que debería aportar mejoras. Estas propuestas deberían estudiarse y debatirse en el marco de la cooperación CESE-CESC.

2.2.10 Como miembro de la OIT, China debe respetar los derechos establecidos en los Convenios 87 y 98. Estos derechos se incorporaron a la Declaración de Filadelfia, que forma parte de la Constitución de la OIT. Las violaciones de estos derechos por los Estados miembros que aún no han ratificado los Convenios 87 y 98 pueden debatirse dentro del sistema de control y, en particular, de la OIT, en el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. El fundamento de las evaluaciones realizadas por este Comité es la extensa jurisprudencia comunitaria sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, desarrollada a lo largo de varias décadas y considerada de manera universal el resultado de un análisis jurídico independiente, imparcial y objetivo.

2.2.11 Estos últimos años se ha criticado a China de manera repetida, a veces con dureza, por las violaciones de los derechos establecidos en los Convenios 87 y 98. El mayor motivo de discrepancia entre la legislación sobre los sindicatos chinos y el Convenio 87 es el monopolio sindical concedido a la Federa-

ción Nacional Sindical China (ACFTU). El Convenio no descarta la existencia de un único sindicato que represente los intereses de los trabajadores, si ése es el deseo de éstos, lo cual se ajusta totalmente a las disposiciones de la OIT. Lo que se halla en contradicción con el Convenio es el establecimiento por ley de un monopolio sindical, que proscribiera los esfuerzos de los trabajadores que deseen crear una organización alternativa fuera del marco de la ACFTU.

2.2.12 La ley sobre sindicatos también define la orientación política de un único sindicato y estipula, entre otras cosas, que apoyará el liderazgo del Partido Comunista de China. Además, prescribe el principio del «centralismo democrático» que, tal y como se practica en China, excluye toda organización de carácter democrático.

2.2.13 China carece de una ley de negociación colectiva. Existen normativas para acuerdos colectivos que tienen un carácter más consultivo que de negociación. Se considera que la «consulta colectiva» es la herramienta apropiada para dirimir las diferencias de intereses entre trabajadores y empresarios. En estas normativas no hay nada que refleje los elementos esenciales del Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de negociación colectiva, como la promoción de la negociación colectiva por el Gobierno y el principio de que una parte negociante no deberá injerirse en los asuntos internos de la otra parte.

2.2.14 En cuanto a la solicitud del derecho de organización, en la práctica no se autoriza ningún sindicato independiente en China, y toda iniciativa para crearlo ha sido reprimida con severidad. Los promotores de tales iniciativas afrontan el riesgo de arresto, frecuentes penas de prisión y, algunas veces, los campos de «reeducación mediante el trabajo» o el internamiento en hospitales psiquiátricos. A pesar de esta represión, existe una clara tendencia a la acción colectiva llevada a cabo fuera de la ACFTU, incluida la organización de actividades. Los activistas independientes y los trabajadores que apoyan a las ONG que pretenden defender sus derechos legales han desempeñado un importante papel en pro del Estado de Derecho en China, pero en 2005 han debido soportar una presión administrativa y policial creciente.

Sobre esta situación, el Comité del Congreso del Pueblo señaló, con respecto a la aplicación práctica de la ley de 1995 sobre acuerdos colectivos, que en el 80 % de las empresas del sector privado no se dispone de acuerdos tal y como establece la ley. Si existe un acuerdo, su validez es generalmente inferior a un año. Los acuerdos contienen más artículos sobre las obligaciones de los trabajadores que sobre sus derechos. Según el informe, la situación es ligeramente mejor en las empresas estatales.

2.2.15 Un ámbito de los derechos de los trabajadores al que se refiere frecuentemente la publicidad sobre las condiciones del lugar de trabajo y que carece de la presencia activa de los sindicatos es la salud y seguridad en el lugar de trabajo. Un buen ejemplo de ello es la industria minera.

2.2.16 Es éste un ámbito interesante para el debate y la cooperación a la hora de explorar el papel que la sociedad civil podría desempeñar en las relaciones UE-China. El tema de la salud y seguridad en el lugar de trabajo es, naturalmente, de un carácter diferente de los derechos fundamentales de los trabajadores y los sindicatos. China aún no ha ratificado ningún Convenio relevante de la OIT y muchos aún no han sido ratificados por los Estados miembros de la UE. Obviamente, el derecho de organización es importante para aplicar determinadas disposiciones de las políticas de salud y seguridad en el lugar de trabajo.

2.2.17 Con estos antecedentes, el Comité acoge positivamente la decisión del Gobierno chino de establecer 100 000 representantes encargados de la seguridad de los trabajadores en las 24 000 minas de carbón de China y su voluntad de ayudar a formarlos.

2.2.18 Con relación a los derechos de los trabajadores y de los sindicatos, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas señaló, en su reacción al primer informe de China sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los siguientes temas que constituyen, tras la prohibición del derecho de organización y de las condiciones de trabajo peligrosas, la mayor preocupación.

- Discriminación en el trabajo y en el empleo;
- La utilización del trabajo forzoso como medida correctiva sin cargos, juicio o examen;
- Trabajo de niños en condiciones peligrosas;
- Violaciones de los derechos de trabajadores inmigrantes internos;
- Salarios insuficientes para alcanzar unas condiciones mínimas de vida, especialmente en las áreas rurales, y el problema persistente de las deudas de salarios, sobre todo en el sector de la construcción.

2.3 Organizaciones de los derechos de los empresarios

2.3.1 Los Convenios 87 y 98 de la OIT no sólo protegen los derechos de los trabajadores, sino también de los empresarios. Desde finales de los años noventa, la Confederación de Empresarios Chinos (CEC) trata de desarrollar algunas funciones básicas propias de las organizaciones de empresarios. Hasta la fecha, el progreso es lento aunque no debido a la interferencia gubernamental. La debilidad financiera, el dominio de las empresas en su mayor parte estatales y la ausencia de un sistema de relaciones industriales en el que podría desempeñar un papel son las razones principales de su función muy limitada. Las sucursales de las multinacionales establecidas en el extranjero no desempeñan papel alguno en la CEC.

2.3.2 Aparentemente, la CEC no es propensa a representar plenamente los intereses de sus miembros. Considera que el Partido es capaz de representar sin contradicciones todos los intereses en China y, en consecuencia, define su papel en términos modestos: guiar a los miembros a que sigan las macro o micronormativas, contribuir a resolver problemas específicos y pedir un tratamiento justo en caso apropiado. La otra organi-

zación más importante de los empresarios, la Federación China de Industria y Comercio, sostiene los mismos puntos de vista.

No obstante, es interesante constatar que una serie de nuevas organizaciones, como la Federación China de Propietarios de Empresas, representa los intereses de los «nuevos capitalistas». Asimismo, existe una serie de organizaciones socioprofesionales que representan los intereses del mundo profesional y académico y proveen un estrecho vínculo entre los profesionales y el Gobierno, así como un foro para reunirse y examinar ideas y progresos.

2.4 Relaciones industriales y tripartismo

2.4.1 En este contexto, el Comité reitera su preocupación por la creciente insatisfacción y desorden sociales. Conforme a cifras oficiales, en 2004 se produjeron alrededor de 74 000 protestas significativas de trabajadores, en las que participaron más de 3,7 millones de personas. En 2003, el Gobierno refirió 58 000 actos de este tipo. Desde 1994, en que hubo 10 000, la cifra no ha dejado de aumentar. El desorden social general es una amenaza importante a la estabilidad. Aparentemente, el Partido y el Gobierno aún creen que el fuerte crecimiento económico sostenido y los intentos propuestos de reducir las desigualdades más flagrantes han de ser aceptables para los trabajadores chinos. Como tales, van a tener que andar en la cuerda floja entre el desarrollo rápido y la estabilidad.

2.4.2 El Comité sigue estando convencido de que el desarrollo temprano de un sistema moderno de relaciones industriales con actores libres e independientes es una de las garantías esenciales para una transición económica estable. La consulta tripartita genuina, en sintonía con la definición del Convenio 144 de la OIT, basada en la noción de organizaciones de trabajadores y empresarios autónomos, podría ser la piedra angular de un sistema de este tipo.

2.4.3 En las actuales condiciones, el papel de una sociedad civil en el proceso hacia un sistema de esa naturaleza sólo puede ser muy limitado.

Por parte de los empresarios, las sucursales de las multinacionales extranjeras y la Cámara de Comercio Europea en Pekín podrían participar en mayor medida en este proceso. Sin embargo, hasta el momento no han puesto en ello gran empeño. Tal vez el instrumento de la responsabilidad social de las empresas, en el que el Gobierno chino ha mostrado algún interés hasta la fecha, puede facilitar la tarea.

En términos generales, los sindicatos en la UE son renuentes a cooperar con la ACFTU, toda vez que no parece que esta organización esté dispuesta a entrar en la representación de los intereses de sus miembros. Existe un interés a la hora de apoyar actividades en China en el sentido de sensibilizar a los trabajadores con respecto a sus derechos, formándoles en ámbitos como la salud y seguridad en el lugar de trabajo y facilitándoles asistencia legal en los tribunales. A veces cooperan con las ONG locales. Si tales actividades llevan en último término al establecimiento de un sistema adecuado de relaciones industriales, éstos son los primeros pasos (forzosamente, muy cautos) en un camino muy largo.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 Es evidente que un compromiso efectivo entre las sociedades civiles de la UE y China no será fácil. Ambos sistemas políticos y culturas son muy diferentes y, por el momento, nuestra comprensión mutua no es muy buena. Mientras esto siga así existirá el peligro de que a las inquietudes expresadas por la UE, China responda afirmando que nuestra experiencia no es significativa para la situación. Decirles que deberían ser «más como nosotros» no funcionará, pero el compromiso será beneficioso y debe asumirse.

3.2 Es preciso que la UE mejore su comprensión de la complejidad de la evolución de la sociedad civil en China. Si, por un lado, el énfasis en la cooperación y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil china realmente independientes es comprensible y debería mantenerse, también es necesario que la UE comprenda que incluso las ONG populares (en oposición a las organizadas por el Gobierno) tienden a establecer vínculos informales con el Gobierno y otorgan más importancia a tener acceso al Gobierno que a su propia independencia. La Comisión Europea debería seguir explorando el potencial de algunas de las organizaciones estatales como la Federación de Mujeres Chinas (ACWF) para el fomento de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en China. En los últimos años, las ONG organizadas por el gobierno, las organizaciones de masas y sus ramas locales han lanzado algunas nuevas iniciativas y proyectos innovadores en estos ámbitos.

3.3 Por consiguiente, conviene que la UE adopte un enfoque múltiple y trabaje al mismo tiempo con ONG de distinta naturaleza, haciendo que participen de diversos modos que tengan en cuenta sus diferentes puntos fuertes y competencias. También debería ampliar sus contactos con las organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y local.

El acuerdo adicional sobre el refuerzo de la cooperación entre el CES Europeo y el CES chino pretende intensificar sus relaciones de trabajo estableciendo reuniones anuales a nivel presidencial con las delegaciones de ambas partes compuestas por representantes de diversos elementos económicos y sociales de la sociedad civil organizada. Asimismo, prevé un planteamiento conjunto para solicitar que la cumbre UE-China establezca una mesa redonda bilateral sobre la base de la cooperación existente entre el CES europeo y su homólogo chino. Se recomienda que, si se aprueba esta propuesta, en la parte china se cuenten no sólo organizaciones gubernamentales, sino también una representación significativa de las organizaciones de la sociedad civil y exista también la posibilidad de que los delegados se reúnan con organizaciones independientes de la sociedad civil al margen de las reuniones de la mesa redonda.

3.4 Con relación al Estado de Derecho en China, muchos representantes de la sociedad civil que mantuvieron contactos con la delegación del CESE sugirieron que la prioridad debería ser reforzar las leyes vigentes antes que elaborar nuevas leyes. Muchos de los problemas y deficiencias en la gobernanza, la protección de los derechos humanos y la democratización se pueden achacar a la falta de observancia y cumplimiento de las actuales disposiciones legales. Al abogar por mejoras en esos ámbitos se recomienda, por tanto, que la UE haga mayor

hincapié en la necesidad de respetar las actuales leyes. Pedir al Gobierno chino que se atenga a las leyes que él mismo elaboró puede fortalecer la causa de la UE.

3.5 El CESE reconoce que el Gobierno chino sigue expresando una profunda preocupación por el mantenimiento de la estabilidad política y social y expresa el temor de que las actividades fuera de control de las ONG conduzcan a la inestabilidad. Se recomienda que, en sus relaciones con el Gobierno chino, la UE siga insistiendo en que la estabilidad y una sociedad civil dinámica no son incompatibles siempre que se respete el Estado de Derecho. Con sus propios ejemplos, especialmente los que se refieren a sus nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, puede demostrar al Gobierno chino que una sociedad bien desarrollada es capaz de mejorar la gobernanza y reforzar la estabilidad.

3.6 Habida cuenta del carácter extremadamente sensible que tienen en la actualidad las cuestiones laborales en China, el Gobierno chino podría no estar dispuesto a aflojar el control sobre las organizaciones de trabajo. Solamente si se aborda de manera sistemática el tema crucial de la libertad de asociación en el diálogo internacional con China puede esperarse que el Gobierno suavice un poco su presión sobre los sindicatos.

3.7 Dada la buena disposición del Gobierno chino para que las asociaciones de comercio e industria se desarrollen, se recomienda que la UE aproveche esta oportunidad para ayudar a las asociaciones chinas de comercio e industria a aprender de la experiencia de sus homólogos europeos. En último término, la evolución positiva en cualquier segmento de la sociedad civil podría tener un efecto dominó en los demás segmentos.

3.8 Ante la posibilidad de una reducción de la ayuda al desarrollo de la UE a China, tanto los líderes de las ONG chinas como los representantes de las ONG extranjeras en China alegan que la UE debería mantener como mínimo su actual nivel de asistencia financiera a las organizaciones de la sociedad civil en China. En la actualidad, el Gobierno chino presta a las organizaciones de la sociedad civil un apoyo financiero muy limitado, y el patrocinio de las actividades de las ONG en el sector privado también es muy escasa. En consecuencia, conviene que la UE contemple la posibilidad de mantener o incluso incrementar su asistencia financiera a las organizaciones de la sociedad civil en China, pero destinándola a acciones que también sirvan para fomentar los derechos fundamentales y laborales. El CESE acoge favorablemente los programas de ayuda al desarrollo de la sociedad civil en China que la Comisión propone y concede, y recomienda que la UE estudie la posibilidad de aumentar su asistencia financiera a las organizaciones de la sociedad civil en China, pero pone de relieve la importancia de apoyar también a las organizaciones de base concediendo pequeñas ayudas con arreglo al proceso de solicitud simplificada, incluida la asistencia técnica para la preparación de dichas solicitudes.

3.9 Igualmente importante es que la UE siga prestando ayuda para los programas de adquisición de capacidades dirigidos a las ONG chinas. Se recomienda perfeccionar el diseño de dichos programas a fin de adaptarlos a las necesidades específicas de las ONG chinas, y que incluyan la consulta con ellas.

3.10 Los representantes de la sociedad civil china también aducen que la UE debería utilizar su influencia para fomentar asociaciones entre las ONG y el Gobierno y entre empresas y las ONG en China. Debería fomentar que el Gobierno chino cree canales para que las ONG puedan expresar al Gobierno sus puntos de vista acerca de cuestiones de interés público. Éste es un tema que la UE debería presentar a debate. En su Dictamen de 2003 sobre las relaciones UE-China, el CESE afirmó que la representación de intereses por las ONG sólo puede materializarse de manera significativa si se basa en la libertad de asociación (punto 3.13). Aunque en China la libertad de asociación es actualmente limitada, existe un margen para aumentar la participación de las ONG en el proceso decisorio. La UE puede mostrar al Gobierno chino y a las ONG de qué manera las organizaciones de la sociedad civil en Europa desempeñan funciones de defensa de la opinión, controlan el rendimiento de la administración y aportan información a la política pública, y con ello China puede aprender algunas lecciones positivas de la experiencia europea.

3.11 A pesar de las diversas restricciones de la libertad de prensa, los medios de comunicación chinos han desempeñado un papel crucial a la hora de alentar el crecimiento de la sociedad civil en los últimos años. Se recomienda que la UE explore maneras de apoyar un papel activo continuo de los medios de comunicación en China, con la posibilidad de visitas de periodistas entre la UE y China.

3.12 El CESE reconoce que la sociedad civil en Hong Kong sigue desempeñando un papel indispensable en la defensa de la democracia y los derechos humanos en Hong Kong y sirve de importante fuente de inspiración y apoyo a la sociedad civil de China continental. Se recomienda que se mantengan los contactos y la cooperación con la sociedad civil de Hong Kong.

3.13 Conviene que el CESE y otras organizaciones importantes de la sociedad civil europea controlen e insten a la Comisión a que, conjuntamente con el Parlamento Europeo y con el CESC, realice el seguimiento apropiado de las violaciones de los derechos fundamentales.

3.14 El debate sobre el derecho de organización y negociación colectiva debería ser central en el trabajo del Comité con el CESC respecto a los derechos humanos.

La Comisión debe proseguir su diálogo con el Gobierno chino para ayudarle a vencer su profunda sospecha de las «organizaciones antigubernamentales», del «efecto-Solidaridad» y de las «revoluciones de colores». Debería tratar de dar un contenido positivo a la «cooperación laboral de diversas clases» que el Gobierno chino definió como un importante elemento en sus propuestas para la cooperación económica y el comercio en su «Documento sobre la política de la UE» de octubre de 2003. El diálogo estructural UE-China sobre trabajo, empleo y asuntos sociales, acordado entre el Miembro de la Comisión Spidla y el Ministro chino de Trabajo y Seguridad Social, podría brindar una buena oportunidad para hacerlo así. El Comité tratará de utilizar sus propios contactos con el CESC de manera similar.

3.15 El CESE explorará el papel que la responsabilidad social de las empresas y los Códigos de conducta internacionales para las empresas multinacionales (en particular, los principios directores de la OCDE) pueden desempeñar en la contribución de las empresas extranjeras al desarrollo de un sistema de relaciones industriales en China.

Conviene prestar una atención especial al papel que los sindicatos, las organizaciones de empresarios y, en su caso, las ONG pueden desempeñar en el fomento de condiciones más seguras y saludables en el lugar del trabajo.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea»

(2006/C 110/13)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2006 (ponente: Sr. ZUFIAUR NARVAIZA).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 15 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La delincuencia juvenil se configura actualmente como uno de los fenómenos que ha ido ganando espacio en la preocupación de las sociedades europeas y, desde el siglo pasado, es uno de los problemas criminológicos a los que internacionalmente se ha prestado una continua observación. Conviene no obstante señalar que las conductas protagonizadas por los jóvenes obtienen, con frecuencia, una relevancia social mayor que las realizadas por los adultos, especialmente si son de carácter negativo, generándose así una percepción social especialmente adversa respecto de los menores infractores. Es, igualmente, oportuno señalar que en muchos casos suelen ser los propios jóvenes las víctimas de la delincuencia juvenil. En este sentido, la importancia que la sociedad europea otorga al fenómeno de la delincuencia juvenil requiere que se desarrollen respuestas efectivas que habrán de construirse, principalmente, sobre tres pilares o líneas de acción: prevención, medidas sancionadoras-educativas, e integración y reinserción social de los menores y jóvenes infractores.

1.2 En opinión del CESE, el diseño de una estrategia común de lucha contra la delincuencia juvenil debería ser un objetivo al que se le prestara mayor atención en el seno de la Unión Europea (UE), y ello no sólo porque afecta a una parte especialmente sensible de su población (los menores y jóvenes y, con frecuencia, dentro de éstos, los pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social), sino porque prevenir e intervenir hoy con los menores y jóvenes infractores implica ya de por sí, además de intentar reinsertarlos socialmente, prevenir la delincuencia adulta de mañana. Aunque ya existen algunos proyectos y políticas europeas que pueden incidir colateralmente en la prevención de la delincuencia juvenil (la Estrategia Europea de Empleo adoptada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, la Agenda Social Europea adoptada en el Consejo de Niza de diciembre de 2000, el Pacto Europeo Para la Juventud y la Promoción de la Ciudadanía Activa adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005, etc.), así como diversos acuerdos y resoluciones dirigidas a la juventud⁽¹⁾ que igualmente favorecen el normal

proceso de inserción de este sector de la población en sus respectivas sociedades, se echan en falta, sin embargo, instrumentos y medidas dirigidas hacia el fenómeno específico de la delincuencia protagonizada por menores.

1.3 Analizar el estado de la cuestión en los países de la UE no es sencillo porque cada uno de ellos delimita lo que entiende por delincuencia juvenil en base a variables diferentes. Así, para algunos países, en dicho concepto se encuadran las conductas protagonizadas por menores de edad que encajen en alguna de las figuras previstas en su respectiva ley o código penal. En otros países, en los que el sistema de justicia juvenil se construye sobre el modelo educativo o de bienestar, se amplía el campo de conductas perseguibles por su sistema de justicia cuando son cometidas por menores, al incluir actos que, de ser cometidos por adultos, serían perseguibles únicamente por vía administrativa o civil o incluso no serían perseguibles⁽²⁾. Asimismo, se dan importantes diferencias en el régimen sancionador, pues en tanto unos países han elaborado un derecho penal juvenil con un régimen de sanciones específico, otros aplican a los menores las mismas penas que a los adultos si bien previendo ciertos límites y atenuaciones a las penas. A todo ello se añade la diferente delimitación de la franja de edad para la exigencia de responsabilidad penal juvenil, que si bien en su límite máximo muestra una mayor similitud (18 años, con posibilidad en algunos países de ampliación a 21 años), no ocurre lo mismo en su límite mínimo, donde las diferencias son manifiestas (pues la franja de edad se mueve entre 7 y 16 años)⁽³⁾.

1.4 Teniendo en cuenta las limitaciones que estas divergencias producen, debemos indicar que, según las estadísticas comparadas de los Estados miembros de la UE, la delincuencia

⁽¹⁾ 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, relativa a la integración social de los jóvenes (DOCE C 374, de 28 de diciembre de 2000); Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud (DOCE C 168, de 13 de julio de 2002); Libro Blanco de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud europea – COM(2001) 681 final; Comunicación de la Comisión al Consejo sobre políticas europeas en el ámbito de la juventud. COM(2005) 206 final.

⁽²⁾ Sería el caso de lo que se ha venido en llamar «delitos de estatus» como fugarse del domicilio, vivir en la calle, etc.

⁽³⁾ En el límite máximo hay mayor proximidad entre los países de la UE por cuanto el sistema penal de menores se aplica en todos los casos de modo pleno hasta los 18 años de edad, existiendo sin embargo países que contemplan la posibilidad de dicha aplicación, en diferentes grados y según los casos, a jóvenes de hasta 21 años de edad (Austria, Alemania, Grecia, Italia, Holanda y Portugal). En el límite mínimo, las diferencias en la edad penal son más marcadas: en los 7 años lo sitúa Irlanda; Escocia y Grecia, en los 8 años; Inglaterra, Gales y Francia en los 10 años; los Países Bajos y Portugal en los 12 años; Polonia en los 13; Austria, Estonia, Alemania, Hungría Italia, Letonia, Lituania, Eslovenia y España en los 14; República Checa, Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia y Suecia en los 15; y Bélgica en los 16 años. No obstante, será preciso tener presente que, en la mayoría de los casos, para las edades comprendidas entre los 7 y los 13-15 años las medidas que se prevén no son propiamente penales o son más benévolas que las previstas para los comprendidos entre dicha franja y los 18-21 años, excluyéndose en muchos casos totalmente el internamiento en centros.

juvenil alcanza como media el 15 % de la delincuencia general total, si bien en algunos países puede llegar al 22 %. En todo caso, conviene señalar que la llamada «cifra negra» de la criminalidad (porcentaje o número de actos delictivos que no llega al conocimiento de las instancias de control social formal, es decir, policía y tribunales) se da en mayor medida en la delincuencia cometida por menores, principalmente debido a la naturaleza por lo general leve de las acciones, y porque con frecuencia las víctimas son también menores de edad, menos propensos a acudir a aquellas instancias.

1.5 Independientemente del resultado que las estadísticas arrojen en cada momento, lo cierto es que está ampliamente extendida en los países europeos la percepción de que se está produciendo un incremento de la delincuencia juvenil y de que los delitos que cometen los jóvenes son cada vez de mayor gravedad. Ante dicha situación, los ciudadanos demandan mecanismos de control más eficaces, lo que está llevando en muchos países a un endurecimiento de sus legislaciones de menores. Todo ello abunda en la necesidad de medidas de coordinación y orientación que faciliten una gobernanza europea del fenómeno, pero también de políticas de información adecuadas que contribuyan a desdramatizar y situar en sus justos términos la percepción exageradamente negativa a que se hacía referencia en el primer párrafo de este dictamen.

1.6 Sin desdeñar en modo alguno la importancia del examen de las causas del fenómeno de la delincuencia juvenil (tema al que, si bien de modo resumido, se dedica el apartado siguiente) así como la necesidad de profundizar en las políticas de prevención (a las que también se hace alusión a lo largo de este documento, pero que en todo caso deberán ir encaminadas a eliminar las mencionadas causas), **el objetivo principal del presente Dictamen es analizar la situación de los menores que, por su conducta contraria a la ley penal, se ven sujetos a los respectivos sistemas de justicia juvenil, así como los instrumentos de intervención que se pueden emplear a fin de conseguir su protección, reeducación y reinserción en la sociedad evitando así su reincidencia en aquellas conductas desviadas.**

2. Causas de la delincuencia juvenil

2.1 Múltiples y variadas son las causas o circunstancias que pueden llevar a un menor a delinquir, sin que, por otro lado, exista entre los estudiosos de esta materia un consenso general sobre las mismas. Pero partiendo de las que generalmente son más aceptadas, y fijándonos de modo especial en las que se refieren a los factores económicos y socioambientales —por cuanto son las que principalmente pueden interesar a los efectos de este Dictamen—, podemos señalar las siguientes.

2.1.1 La pertenencia del menor a familias desestructuradas (*broken homes*), e incluso las propias dificultades que en ocasiones se producen para conciliar la vida familiar y laboral, situaciones todas ellas en las que de manera creciente se dan

casos de desatención y falta de límites y de control respecto de los hijos. Esto conduce a veces a que algunos jóvenes traten de compensar esas carencias mediante el ingreso en bandas o pandillas juveniles entre cuyos componentes se dan circunstancias de afinidad de muy distinto signo (ideológico, musical, étnico, deportivo, etc.) pero caracterizadas habitualmente por sus actitudes transgresoras. En el seno de este tipo de grupos tiene lugar un alto porcentaje de conductas antisociales (vandalismo, *graffitis*) o directamente violentas y delictivas.

2.1.2 La marginación socioeconómica o pobreza, que igualmente dificulta el adecuado proceso de socialización del menor. Esta marginación se produce en mayor proporción entre los jóvenes pertenecientes a familias inmigrantes (siendo especialmente vulnerables los menores inmigrantes no acompañados) y en ciertos guetos de las grandes urbes, lugares donde se dan con frecuencia diseños urbanos deshumanizados que favorecen la aparición en sus habitantes de sentimientos de angustia y agresividad.

2.1.3 El absentismo y el fracaso escolar, produciéndose ya en la escuela un etiquetamiento o «estigmatización» social que en muchos casos facilitará el camino hacia comportamientos anticívicos o hacia la delincuencia.

2.1.4 El desempleo, al darse las mayores tasas de paro entre los jóvenes, originándose en muchos casos situaciones de frustración y desesperanza que igualmente serán caldo de cultivo para conductas desviadas⁽⁴⁾.

2.1.5 La transmisión de imágenes y actitudes violentas por parte de ciertos programas en algunos medios de comunicación social o en videojuegos destinados a los menores, lo que contribuye a inculcar en los menores un sistema de valores en el que la violencia es un recurso aceptable.

2.1.6 El consumo de drogas y sustancias tóxicas, que, en muchos casos, da lugar a que el adicto se vea impelido a delinquir para proporcionarse los medios económicos que le permitan sufragar su adicción. Además, bajo los efectos de su consumo o de un estado carencial se reducen o eliminan los frenos inhibitorios habituales. También debe citarse aquí el consumo inmoderado de alcohol (aunque tenga lugar de modo esporádico), de especial incidencia en la comisión de actos vandálicos y de infracciones contra la seguridad vial.

2.1.7 De modo asociado o independiente del factor señalado en el apartado anterior, se sitúan los trastornos de la personalidad y del comportamiento, normalmente unidos a otros factores sociales o ambientales, que hacen que el joven actúe de modo impulsivo o irreflexivo sin dejarse motivar por las normas de conducta socialmente aceptadas.

⁽⁴⁾ En relación con este factor y con el de la pobreza mencionado en el apartado 2.1.2 cabe citar aquí el estudio «*Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*», que actualmente está elaborando la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, siendo coordinado por el *Institute for Regional Innovation and Social Research* (IRIS).

2.1.8 La insuficiencia en la enseñanza y en la transmisión de valores prosociales o cívicos como el respeto a las normas, la solidaridad, la generosidad, la tolerancia, el respeto a los otros, el sentido de la autocritica, la empatía, el trabajo bien hecho, etc., que se ven sustituidos en nuestras sociedades «globalizadas» por valores más utilitaristas como el individualismo, la competitividad, el consumo desmedido de bienes, y que provocan en determinadas circunstancias el surgimiento de una cierta anomia social.

2.2 Este conjunto de factores se da en mayor o menor medida en todos los países de la Unión Europea, en sociedades con altos niveles de bienestar pero en las que se generan elementos de desestructuración y falta de cohesión social que explican este tipo de conductas antisociales o desviadas.

2.3 Para prevenir el comportamiento violento y hacer frente a la delincuencia juvenil, las sociedades tienen que adoptar estrategias que combinen medidas de prevención, de intervención y de represión. Las estrategias preventivas y de intervención deben estar encaminadas a socializar e integrar a todos los menores y jóvenes, principalmente a través de la familia, la comunidad, el grupo de iguales, la escuela, la formación profesional y el mercado de trabajo.

Las medidas o respuestas judiciales y de represión deberán, en todo caso, basarse en los principios de legalidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, juicio con todas las garantías, respeto a su vida privada, proporcionalidad y flexibilidad. Tanto el desarrollo del proceso como la elección de la medida y su posterior ejecución habrán de estar inspirados en el **principio del interés superior del menor** ⁽⁵⁾.

3. Las limitaciones de los sistemas tradicionales de justicia juvenil

3.1 Los modelos clásicos de justicia juvenil encontraron muchas dificultades para responder y adaptarse a la realidad moderna de la delincuencia. De hecho, nuestros sistemas europeos de justicia criminal del menor eran realmente lentos, ineficaces y económicamente deficientes: los largos plazos de espera eran comunes, y la tasa de menores con reincidencia era muy alta. Simultáneamente, las fuentes tradicionales de control social informal (escuela, familia, lugar de trabajo, etc.) se han ido debilitando progresivamente.

3.2 Del *modelo* llamado de *protección*, surgido en los primeros años del siglo XX, paternalista y que consideraba al menor infractor como un enfermo social (mezclándolo y confundiéndolo con otros menores desprotegidos), se pasó en algunos países (especialmente en los nórdicos) a lo que se ha denominado *modelo educativo o de bienestar*, como modelo social o comunitario de respuesta a la delincuencia juvenil pero que, al situarse al margen del sistema judicial, privaba al menor de las necesarias garantías jurídicas.

3.2.1 Diversos convenios y tratados internacionales relacionados con la justicia juvenil (las Reglas mínimas de las

Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, «Reglas de Beijing», de 1985; las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, «Directrices de Riad», de 1990; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, de 1990; y la Recomendación Nº R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil) fueron produciendo desde la década de los 80 un cambio progresivo en los sistemas de justicia juvenil de los países europeos, introduciendo el denominado *modelo de responsabilidad*. De modo especial se ha de destacar en dicho proceso la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que ha sido ratificada por todos los Estados miembros de la UE –convirtiéndose, pues, en una norma de obligado cumplimiento para dichos Estados– y que dedica a la materia que nos ocupa sus artículos 37 y 40. Con el modelo de responsabilidad se produce el reforzamiento de la posición legal del menor, y la justicia juvenil se acerca a la justicia penal de los adultos, al reconocer a aquél los mismos derechos y garantías que a éstos. Se trata de conjugar lo educativo y lo judicial, aplicando un modelo garantista y unas medidas de contenido eminentemente educativo. La pretensión era, en suma, la de «educar en la responsabilidad».

3.3 El referido modelo derivado de las normas internacionales ya citadas se ha ido recogiendo progresivamente en las legislaciones de los veinticinco países que actualmente integran la UE.

3.3.1 El *modelo de responsabilidad* se fundamenta en los siguientes principios:

- La prevención antes que la represión: la mejor manera de luchar contra la delincuencia juvenil es impedir que surjan delincuentes juveniles, para lo cual se necesitan adecuados programas de asistencia social, laboral, económica y educativa (entre los que no hay que olvidar los encaminados a facilitar y hacer más accesible el uso adecuado del tiempo libre y del ocio).
- Se debe limitar al mínimo indispensable el uso del sistema de justicia tradicional e implantar nuevos sistemas de justicia especialmente enfocada y diseñada para el fenómeno de la delincuencia de menores, dejando para otros ámbitos (asistenciales y sociales) el tratamiento de otras situaciones que se puedan dar en los menores (menores abandonados, maltratados, inadaptados, etc.).
- Disminuir la intervención punitiva del Estado con la simultánea activación de estrategias preventivas en los campos de la asistencia social a menores, de la política social, del mercado de trabajo, de las ofertas de tiempo libre y de la política municipal en general, dando mayor protagonismo, asimismo, a la comunidad y a otros grupos de la vida social en la solución del conflicto y en la búsqueda de alternativas viables (como la familia, los trabajadores sociales, la escuela, la comunidad, las organizaciones sociales, etc.).

⁽⁵⁾ Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1989.

- Reducir al máximo las medidas o sanciones de privación de libertad, limitándolas a supuestos excepcionales.
- Flexibilizar y diversificar la reacción penal con medidas flexibles que se puedan ajustar y adaptar a las circunstancias del menor, según las condiciones, el avance y el progreso en el tratamiento o en la ejecución de la medida, como alternativas a la privación de libertad.
- Aplicar a los menores infractores todos los derechos y garantías reconocidos a los adultos en el proceso penal (juicio justo, imparcial y equitativo).
- Profesionalizar y especializar a los órganos de control social formal que intervienen en el sistema de justicia juvenil. En este sentido, es de todo punto necesario proporcionar una formación especializada a todos los agentes que intervengan en la administración de la justicia de menores (policía, jueces, fiscales, abogados y profesionales que ejecutan las sanciones).

4. Las nuevas tendencias de la justicia juvenil

4.1 Existen, pues, otras alternativas posibles para responder a la delincuencia juvenil, dejando aparte el sistema de internamiento tradicional. Así, las nuevas orientaciones internacionales se dirigen –sin menoscabo de las necesarias medidas educativas de privación de libertad cuando ello sea imprescindible– hacia sistemas sustitutivos o complementarios a las mismas, para que el tratamiento de los menores sea más eficaz y, sobre todo, más educativo para su desarrollo personal y socioprofesional.

4.2 Las buenas prácticas europeas en el ámbito de la justicia juvenil se pueden agrupar en tres grandes ejes: la prevención, la intervención educativa en la propia comunidad o en centros, y la integración sociolaboral.

4.2.1 Dejando aparte la prevención, de la que ya se ha tratado, la intervención educativa deberá proporcionarse preferentemente en recursos o instituciones del propio entorno social del menor, tratando de procurarle aquellas habilidades o necesidades formativas cuya carencia le llevó en su día a entrar en conflicto con la ley penal. El menor deberá ser objeto de un completo estudio por profesionales de distintas áreas a fin de conocer cuáles son dichas carencias y cómo proporcionarle los elementos que permitan reducir el riesgo de que vuelva a reincidir en su conducta desviada. Con el mismo fin, se deberá trabajar con las familias de los menores, al objeto de buscar su colaboración y compromiso en el proceso educativo y resocializador de aquellos.

4.2.2 Por otro lado, los menores infractores se encuentran –junto con otros grupos como las personas discapacitadas, las minorías étnicas, las personas mayores, etc.– entre los colectivos en situación o en riesgo de exclusión social: sus especiales carencias y dificultades a las que ya se ha aludido hacen que se encuentren necesitados de un apoyo específico en la búsqueda de su autonomía personal, viéndose en caso contrario abocados al fracaso y a la consecuente inadaptación al medio, lo que

umentará los riesgos de que reincidan y acaben entrando en el sistema penal de los adultos.

4.2.3 Es por ello que estos jóvenes necesitan ser ayudados y guiados en su proceso de inserción a través de itinerarios muy diversos (inserción social, cultural, lingüística, etc.). No hay un camino único para garantizar la integración social de los jóvenes infractores, como tampoco hay fórmulas infalibles que garanticen que una persona perfectamente integrada no pueda protagonizar conductas antisociales. Sin embargo, existe un amplio consenso a la hora de considerar que **la inserción laboral** resulta una vía fundamental para acercar a los jóvenes infractores a espacios de integración y estabilidad económica y social.

4.3 Respecto a la evolución de los sistemas de justicia juvenil, y retomando lo que se expresaba en los apartados 3.2 y 3.3, conviene señalar, en primer lugar, que frente al concepto de **justicia retributiva** (pagar por el daño causado) ha emergido una **concepción restaurativa o reparadora de la justicia** (*restorative justice*) nacida con el movimiento político-criminal a favor de la víctima –victimología– y la recuperación del papel de ésta en el proceso penal. La justicia restaurativa es el paradigma de una justicia que comprende a la víctima, al imputado y a la comunidad en la búsqueda de soluciones a las consecuencias del conflicto generado por el hecho delictivo, con el fin de promover la reparación del daño, la reconciliación entre las partes y el fortalecimiento del sentido de seguridad colectiva. La justicia restaurativa intenta proteger tanto el interés de la víctima (el ofensor debe reconocer el daño ocasionado a ésta y debe intentar repararlo) cuanto el de la comunidad (dirigido a lograr la rehabilitación del ofensor, a prevenir la reincidencia y a reducir los costos de la justicia penal) y el del imputado (no entrará en el circuito penal, pero le serán respetadas las garantías constitucionales).

4.4 Además, respecto a este último la reparación ejerce una específica acción educativa por cuanto estimula la reflexión del menor sobre su culpabilidad, al enfrentarle directamente con la víctima, pudiendo disuadirlo de exhibir comportamientos similares en el futuro. Resulta por ello un modelo idóneo para el sistema de justicia del menor por su escaso valor estigmatizante, su alto valor pedagógico y su carácter de menor represión.

4.5 En suma, en las dos últimas décadas, el procedimiento, los tipos de sanciones y las sentencias han cambiado realmente en el campo de la justicia juvenil. Van ganando espacio las sanciones no punitivas, como el servicio a la comunidad, la compensación y reparación, la mediación con la víctima o con la comunidad de origen, la formación profesional en prácticas, o tratamientos especiales para drogodependencias y otros trastornos adictivos, como el alcoholismo. Este tipo de medidas requieren una supervisión y un control continuo de los avances y los resultados obtenidos por el menor. Hoy en día el uso de estas medidas es cada vez más corriente y adopta muy a menudo la forma de internamiento en régimen abierto o semiaabierto, supervisión y control continuo, libertad vigilada, control electrónico de desplazamientos, etc., o la combinación de varias medidas. A pesar de todo ello, la privación de libertad, en un centro educativo o en la cárcel, continúa siendo una modalidad muy utilizada.

4.6 En sentido contrario, la relevancia pública de los nuevos fenómenos que han ido apareciendo especialmente en las grandes urbes europeas (delincuencia organizada, pandillas juveniles, vandalismo callejero, violencia en el deporte, matonismo en las escuelas, violencia ejercida sobre los padres, conductas xenófobas y de grupos extremistas, asociación entre nuevas formas de delincuencia e inmigración, drogadicción, etc.) ha dado lugar a que en los últimos años se pueda apreciar en algunos países europeos una tendencia al **endurecimiento** del derecho penal de menores, con la elevación de las sanciones máximas aplicables, la introducción de diversas formas de internamiento en centros de régimen cerrado e incluso la exigencia de ciertas responsabilidades a los padres del menor infractor.

4.6.1 Se deben mencionar, al respecto, las reformas del derecho penal de menores introducidas en los Países Bajos en 1995 y en Francia en 1996, así como la *Criminal Justice Act* de 1994 en Inglaterra, la cual incrementa de uno a dos años la pena máxima aplicable a menores situados entre los 15 y los 18 años de edad y establece un internamiento en centros de régimen cerrado de entre seis meses y dos años también para menores de edades situadas entre los 12 y los 14 años. También se ha introducido la denominada *parenting order*, en virtud de la cual los padres de menores que hayan cometido delitos, o de menores que, por ejemplo, hayan sido incluidos en los registros policiales por faltar injustificadamente a la escuela, pueden ser obligados a asistir a cursos de educación una vez por semana durante un máximo de tres meses. Los padres que incumplan repetidamente sus deberes educacionales pueden ser castigados con multas de hasta 1 000 libras.

4.6.2 El problema de las disposiciones de este tipo es que comportan la «desresponsabilización» del menor, el cual, de conformidad con los modernos planteamientos del Derecho penal «responsabilizador», debería ser quien fuera instado a tratar de reparar o compensar el daño causado. Además, en determinadas circunstancias, los padres (especialmente los que dispongan de escasos recursos económicos y por ello con menores posibilidades de atención y supervisión de los hijos) se ven injustificadamente perjudicados si no logran aportar una prueba exculpatoria de su responsabilidad. En realidad, lo que necesitan los padres es ayuda para educar adecuadamente a sus hijos, y no que se les traslade a ellos una culpabilización que no les corresponde.

4.6.3 A su vez, en algunos países se vuelven a plantear concepciones que en los años 80 se creían superadas, como el internamiento en centros de régimen cerrado destinados asimismo a la prestación de asistencia social a menores desprotegidos. Esto es, se vuelven a mezclar menores sujetos al sistema de protección y al sistema penal juvenil.

5. Tratamiento actual en el ámbito de la UE

5.1 Así como el Consejo de Europa ha tenido ya ocasión de abordar específicamente el tema de la justicia juvenil en varias ocasiones (destacando especialmente la ya citada *Recomendación*

Nº R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre *reacciones sociales ante la delincuencia juvenil*, y más recientemente la *Recomendación Rec (2003) 20 del Comité de Ministros, sobre nuevas vías para tratar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil* (6)), no ha ocurrido lo mismo en el ámbito de las instituciones de la UE, que sólo lo han hecho de modo tangencial al tratar de otros asuntos más globales, como la prevención de la delincuencia.

5.2 Los textos fundamentales de la Unión Europea y de la Comunidad Europea permiten aproximarnos a la materia objeto de este Dictamen a través de dos vías: el Título VI del Tratado de la UE (TUE), sobre *Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*; y el Título XI del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), dedicado a *Política social, de educación, de formación profesional y de juventud*.

5.2.1 En el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, debemos estar a lo dispuesto en los artículos 29 y siguientes del TUE, que tienen como objetivo ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Se prevén en estos preceptos vías de colaboración intergubernamental en materia penal, a nivel policial y judicial, contemplándose, entre otros, la prevención y la lucha contra la delincuencia, sea organizada o no. En este ámbito, la Comisión presentó el 30 de abril de 2004 el *Libro Verde sobre la aproximación, el reconocimiento mutuo y la ejecución de penas en la Unión Europea*. Con este documento de consulta, la Comisión pretende analizar si la existencia de diferentes sistemas en la UE plantea problemas en relación con la cooperación judicial entre los Estados miembros, e identificar los obstáculos a la aplicación del principio del reconocimiento mutuo. Dicho documento no hace ninguna referencia a la delincuencia juvenil y a los sistemas de justicia del menor; sin embargo, ningún obstáculo habría en aplicarles tanto los objetivos que se persiguen —enumerados en su *Introducción*— como las referencias a las penas, tanto privativas de libertad como alternativas, y a la mediación.

5.2.2 También puede citarse aquí el *Programa marco AGIS* (7) adoptado por la Comisión Europea el 22 de julio de 2002, el cual promueve la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoya los esfuerzos de los profesionales para contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. A su amparo se han producido algunas iniciativas sobre reconocimiento mutuo de legislaciones y buenas prácticas en el ámbito de la delincuencia y la justicia del menor.

(6) También se podrían citar aquí la Resolución (66) 25 sobre «métodos de tratamiento de corta duración para jóvenes delincuentes menores de 21 años», la Resolución (78) 62 sobre «transformación social y delincuencia juvenil», la Recomendación (88) 6 sobre «reacciones sociales a la delincuencia juvenil protagonizada por jóvenes procedentes de familias inmigrantes» y la Recomendación (2000) 20 sobre «el papel de la intervención psicosocial temprana para prevenir la criminalidad».

(7) Este programa continúa y amplía el trabajo de los programas previos que funcionaron conforme al Título VI: *Grotius II Criminal*, *Oisin II*, *Stop II*, *Hippocrates* y *Falcone*.

5.2.3 De igual modo debería aludirse en el ámbito del Título VI del TUE a la Decisión del Consejo de la UE de 28 de mayo de 2001, por la que se creó la *Red Europea de Prevención de la Delincuencia* ⁽⁸⁾, que incluye todos los tipos de delincuencia pero que presta una especial atención a la delincuencia juvenil ⁽⁹⁾, a la delincuencia urbana y a la relacionada con la droga.

5.2.4 En el campo de la política social, de educación, de formación profesional y de juventud, el artículo 137 del TCE destaca la acción de las instituciones comunitarias a favor de la integración de las personas excluidas del mercado laboral, así como la lucha contra la exclusión social. Sin lugar a dudas, y remitiéndonos a lo señalado más arriba, la inserción sociolaboral y la integración social se constituyen en dos de los ejes fundamentales para la prevención y lucha contra la delincuencia juvenil. En este ámbito, las estrategias, agendas, proyectos y programas adoptados por los sucesivos Consejos Europeos y por las instituciones comunitarias han sido numerosos y a algunos ya se ha aludido en el apartado 1.2, siendo de destacar por su relación más próxima con los menores infractores el *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación* ⁽¹⁰⁾, que forma parte del Objetivo 1 del Fondo Social Europeo.

5.3 Por su parte, el Parlamento Europeo –si bien con un carácter programático– ha venido desarrollando una amplia actividad en el marco de la protección de los menores. Son abundantes las resoluciones dictadas y destaca entre todas ellas la llamada *Carta Europea de los Derechos del Niño*, aprobada por dicho Parlamento en la Resolución A 3-0172/1992, de 8 de julio, cuyos apartados 8.22 y 8.23 reconocen un conjunto de garantías a favor de los menores inmersos en un proceso penal, así como los principios y criterios que han de inspirar las sanciones a imponer y los recursos a emplear en el tratamiento de los menores infractores.

6. La conveniencia de un marco europeo de referencia sobre la justicia juvenil

6.1 Como hemos señalado anteriormente, la delincuencia juvenil es considerada con preocupación por buena parte de la ciudadanía europea. Es más, existe clara conciencia de que es un problema común para los países europeos y de que sería conveniente su tratamiento por parte de las instituciones de la Unión. Así quedó reflejado en el Eurobarómetro de 2001 (el

⁽⁸⁾ DOCE L 153, de 8 de junio de 2001.

⁽⁹⁾ Ejemplo de los trabajos que ha ido desarrollando la Red Europea de Prevención de la Delincuencia es el informe «*A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*», M. Fitzgerald, A. Stevens and C. Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Por citar un ejemplo de su aplicación al ámbito de la justicia del menor, en España la ONG Fundación Diagrama (entidad que gestiona en numerosas Comunidades Autónomas medidas judiciales privativas de libertad impuestas a menores infractores) cogestiona junto con dichas comunidades un programa operativo dirigido a menores que están cumpliendo o han cumplido medidas o sanciones privativas de libertad impuestas por el sistema de reforma juvenil. El objetivo de dicho programa es diseñar, de un modo individualizado e integral –comenzando, incluso, antes de que el menor abandone el centro de internamiento–, un itinerario de inserción sociolaboral para dichos jóvenes que está consiguiendo notables resultados.

primero que trató de la seguridad interior en los países miembros). Según el mismo, un 45 % de los ciudadanos europeos consideran que la política en materia de prevención de la delincuencia juvenil debería ser competencia conjunta de las autoridades nacionales y de las instituciones de la UE.

6.2 Como hemos señalado con anterioridad, existen ya diversas normas internacionales en el ámbito de la ONU y del Consejo de Europa, que abordan el tema de la delincuencia juvenil y de la justicia del menor. No obstante, su fuerza de obligar es escasa o nula (con la excepción ya señalada de la Convención sobre los Derechos del Niño) y sólo recogen unos mínimos comunes para toda la comunidad internacional. Partiendo sin duda de las bases sentadas por dichas normas, la Unión Europea, dado su nivel de desarrollo y su mayor grado de homogeneidad interna, habría de aspirar y tener como objetivo mejorar y hacer más efectivos en su territorio los principios establecidos internacionalmente.

6.3 Los países integrantes de la UE, por otra parte, podrían beneficiarse, a la hora de establecer sus políticas de tratamiento de la delincuencia juvenil –en sus distintas vertientes de prevención, de justicia, de protección y de inserción–, de las experiencias y buenas prácticas que se producen en los distintos Estados miembros. Especialmente cuando asistimos a una creciente semejanza en las diversas causas y formas de manifestación de la delincuencia juvenil en dichos Estados (drogadicción, comportamientos xenófobos, violencia en el deporte, uso de nuevas tecnologías para la comisión de delitos, vandalismo urbano, etc.).

6.4 Del mismo modo, factores derivados del proceso de integración europea, como la supresión de fronteras y la libre circulación de personas, abundan en la idea de la conveniencia de reglas comunes sobre justicia juvenil: los jóvenes pueden desplazarse con libertad entre los países comunitarios –no digamos entre las regiones fronterizas que abarcan miles de kilómetros entre los 25 Estados miembros. La mayor homogeneidad o coordinación entre las legislaciones y las políticas nacionales sobre la materia podría impedir o reducir algunos riesgos o situaciones nuevas vinculadas a esa mayor movilidad (como, por ejemplo, la posibilidad de que un joven infractor resida en un país y sea condenado por un delito en otro, dentro de la UE).

6.5 Por otra parte, y dado que con frecuencia los países «utilizan» sus sistemas de justicia juvenil como *banco de pruebas* para futuras reformas de la legislación penal de adultos, la coordinación y aproximación de los sistemas de justicia juvenil podría facilitar, a su vez, el acercamiento entre dichas legislaciones penales nacionales, finalidad que –como ya se ha apuntado– forma ya parte de los objetivos de la Unión Europea y en la cual se han dado importantes avances (euroorden, mutuo reconocimiento y ejecución de sentencias penales, etc.). Además, en el ámbito de la delincuencia juvenil las legislaciones

son relativamente recientes (las más antiguas datan de principios del siglo XX) por lo que iniciar un proceso de acercamiento no suscitaría tantas reticencias y problemas como en los sistemas penales de adultos, que cuentan con una dilatada trayectoria en la que han influido razones históricas, culturales y jurídicas muy arraigadas.

6.6 No habría que desdeñar igualmente el efecto que un marco comunitario de referencia pudiera tener para limitar o impedir tendencias regresivas en el tratamiento de la delincuencia juvenil y del sistema penal de menores que, como hemos señalado anteriormente, se están produciendo en algunos Estados miembros de la UE.

6.7 En definitiva, tanto desde el ángulo preventivo y social como desde el represivo y judicial, los fenómenos comunes que se producen, en este campo, en el ámbito de los países de la Unión Europea aconsejan iniciar un proceso de elaboración de un marco común de tratamiento de la cuestión. Así lo ha venido a demandar el Consejo de Europa, que en su Recomendación 2003 (20) señala «la necesidad de establecer reglas europeas respecto a las sanciones y medidas aplicadas en la Comunidad, así como reglas penitenciarias europeas específicas y distintas para los menores».

7. Algunas propuestas sobre una política europea de justicia juvenil

7.1 De lo que se ha venido exponiendo en los anteriores apartados del presente Dictamen se pueden extraer las siguientes **líneas directrices u orientadoras**:

7.1.1 Se dan en todos los países miembros de la UE, en mayor o menor grado, fenómenos relativamente similares que demandan respuestas también parecidas: crisis de las instancias tradicionales de control social informal (familia, escuela, trabajo), surgimiento en los grandes núcleos urbanos de guetos en los que una importante proporción de sus habitantes se encuentran en riesgo de exclusión social, nuevas formas de delincuencia juvenil (violencia doméstica y en la escuela, pandillas juveniles, vandalismo urbano), abuso de drogas y de alcohol, etc.

7.1.2 Desde los años setenta-ochenta del pasado siglo y a raíz de la aparición de la normativa internacional a la que se alude en el apartado 3.2.1 de este Dictamen, se ha ido produciendo un acercamiento progresivo entre los modelos de justicia juvenil de los Estados miembros de la UE e imponiéndose el modelo denominado *de responsabilidad* combinado habitualmente con el de *justicia restaurativa o reparadora*. Ello no impide, sin embargo, que se sigan dando entre ellos disparidades importantes (de entre las que destaca la de la edad para la exigencia de responsabilidad penal juvenil, según se ha podido ver).

7.1.3 Razones muy diversas, a las que ya se ha hecho alusión detallada a lo largo del presente documento –similares situaciones socioeconómicas y políticas entre los Estados miembros, tradiciones jurídicas en algunos casos muy similares y en otros al menos no irreconciliables, políticas sociales que inciden colateralmente en la prevención de la delincuencia juvenil ya

financiadas o apoyadas por los presupuestos comunitarios– aconsejan tender hacia una progresiva homogeneización de los modelos y sistemas de prevención, protección e intervención y tratamiento del fenómeno de la delincuencia juvenil y la justicia del menor.

7.1.4 Se dan, finalmente, en el ámbito que nos ocupa, otros diversos factores que abundan en la conveniencia de dicho proceso de aproximación, coordinación e intercambio:

7.1.4.1 La intervención en el ámbito de la delincuencia juvenil y la justicia del menor no se queda solo en el plano jurídico (donde los distintos modelos y tradiciones jurídicas pueden suponer un obstáculo a dicho proceso) sino que trata de ser multidisciplinar y multiinstitucional, integrando a otras ramas del saber –como las ciencias sociales y de la conducta– y a muy diversas instituciones, autoridades y organizaciones (administraciones estatales, regionales y locales, servicios sociales de distinto ámbito, aparato policial y judicial, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas privadas a través de proyectos de responsabilidad social corporativa, asociaciones de familiares, agentes económicos y sociales, etc.), las cuales actúan con frecuencia de un modo poco coordinado.

7.1.4.2 La sociedad de la información, los avances tecnológicos, la permeabilidad de las fronteras y otros factores análogos juegan sin duda un papel importante en la generalización de los fenómenos a que se aludía en el apartado 7.1.1, ⁽¹⁾ sin que tampoco se deba desdeñar el simple «efecto contagio» de dichas conductas (potenciado por la difusión de los acontecimientos en los medios de comunicación social), cambios todos ellos extraordinariamente rápidos y ante los que los países europeos no pueden permanecer impasibles.

7.2 Pues bien, partiendo de todas estas premisas, el CESE considera conveniente dar los siguientes pasos para el desarrollo de una política comunitaria sobre la delincuencia juvenil y la justicia del menor:

7.2.1 En primer término, resulta imprescindible contar con **datos cuantitativos actualizados y comparables** sobre el estado de la delincuencia juvenil en los veinticinco países de la UE, que permitan conocer de un modo fiable con qué nos enfrentamos, cuál es la verdadera dimensión del problema y las diferentes maneras de afrontarlo, teniendo presente –entre otras variables– las diferencias que pudieran darse entre hombres y mujeres infractores.

7.2.2 Desde un punto de vista cualitativo, se estima asimismo conveniente que existan unos **estándares mínimos u orientaciones comunes** a todos los Estados miembros, que abarquen desde las políticas de prevención, pasando por el tratamiento policial y judicial de los menores en conflicto con la ley penal, hasta llegar a su reeducación y resocialización. Dichos estándares deberían partir de los principios fijados en la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en sus artículos 37 y 40, así como en las directrices internacionales sobre la materia fijados en los convenios citados en el apartado 3.2.1 de este Dictamen, para desde ahí profundizar y avanzar en su desarrollo y aplicación.

⁽¹⁾ Es oportuno citar aquí la importancia que, al parecer, han tenido en los sucesos ocurrido en las ciudades francesas en el mes de noviembre de 2005 el uso de los *chats*, correos electrónicos, *blogs*, teléfonos móviles, etc.

7.2.3 El primer paso para la elaboración de dichos estándares mínimos sería contar con un conocimiento lo más preciso posible sobre las distintas realidades y experiencias desarrolladas en cada uno de los Estados miembros. El proceso para dicho conocimiento puede ser diverso, pero podría consistir en la obtención de información mediante encuestas enviadas a cada uno de los Estados miembros, completado posteriormente con la celebración de reuniones de grupos de expertos y de profesionales de la materia, en las que se intercambiarían experiencias y buenas prácticas. Dichas reuniones podrían adquirir un carácter estable mediante la creación de una **red de expertos** con una composición y unas funciones adaptadas a la específica finalidad perseguida. Finalmente, a fin de mejor orientar la reflexión y el debate sobre esta materia y de hacerlo llegar al mayor número posible de instituciones, organizaciones y particulares, sería pertinente la publicación por la Comisión de un **Libro Verde** sobre esta materia.

7.2.4 De un modo simultáneo a los pasos señalados en el apartado anterior, o al menos como siguiente escalón en el proceso de conocimiento y acercamiento entre los modelos de justicia de menores de los Estados miembros, sería conveniente la creación de un **observatorio europeo** sobre la delincuencia juvenil, lo que facilitaría no solo el estudio permanente de este fenómeno sino la difusión de sus resultados y el asesoramiento y apoyo a las autoridades e instituciones competentes en la toma de decisiones. Es decir, se debería procurar que estos esfuerzos de investigación y conocimiento no acabaran solo en resultados académicos sino que sirvieran como herramientas de ayuda para la adopción de políticas y estrategias reales ⁽¹²⁾.

7.3 Sin perjuicio de todo lo anterior, y dado que las diversas cuestiones que inciden en la delincuencia juvenil y la justicia del menor son abordadas de un modo disperso por las distintas **políticas de la Unión Europea** (libertad, seguridad y justicia; juventud; educación y formación; empleo y asuntos sociales) resulta preciso establecer una **coordinación operativa** entre todos los departamentos y agencias implicados a fin de poder dar al fenómeno de la delincuencia juvenil el tratamiento multidisciplinar y multiinstitucional que le es más adecuado, según lo ya señalado con reiteración en este Dictamen.

7.4 Las particularidades que presenta el fenómeno de la delincuencia juvenil, así como su propio carácter dinámico y cambiante, exigen una formación lo más especializada posible y una permanente actualización y puesta al día de los profesionales y agentes que participan en todo el proceso de intervención con dichos menores: jueces, fiscales, abogados, policías,

funcionarios, mediadores, educadores, técnicos de ejecución de las medidas, etc. En dicho cometido les corresponde desarrollar un papel de primer orden a las instancias comunitarias a través de mecanismos ya apuntados (redes de expertos, observatorio, etc.) y de otros complementarios como podrían ser los programas de intercambio de profesionales entre los Estados miembros, el trabajo en red, las nuevas modalidades de formación a distancia como el e-learning, etc. Con dicha finalidad, deberían implementarse programas comunitarios que traten de cubrir estas concretas necesidades formativas. Además, no olvidemos que los propios avances que se produzcan en la UE en el ámbito de la justicia juvenil contribuirían a prestigiar esta parcela del conocimiento y a fomentar la aparición de estudios especializados en las universidades europeas, con las que debería contarse en todo este proceso.

7.5 Dado también que el problema que nos atañe tiene una evidente dimensión social y ciudadana, no deberá desdénarse en todo este proceso la participación de todas aquellas organizaciones y profesionales de la sociedad civil directamente vinculadas con este ámbito (organizaciones del «tercer sector», asociaciones, familias, ONG, etc.), a fin de que contribuyan al diseño y posterior aplicación de los programas y estrategias que pudieran desarrollarse en el seno de la UE.

7.6 En relación con la integración y reinserción social de los menores y jóvenes infractores como tercer pilar al que se hace referencia en el apartado 1.1, las políticas comunitarias que se adoptaran tendrían también que tener en cuenta el papel de las organizaciones sindicales y empresariales y sus específicos cauces de diálogo a la hora de establecer las vías que hagan factible la integración e inserción sociolaboral y profesional de los menores en situación de exclusión social. Se requiere por tanto un compromiso de todos los agentes implicados, al ser la integración sociolaboral una de las vías esenciales de la reinserción de estos menores en nuestra sociedad.

7.7 Finalmente, el CESE es consciente de que para llevar adelante todas estas políticas son necesarias las correspondientes dotaciones presupuestarias. Por ello, desde la Comisión Europea se deberán implementar líneas presupuestarias de apoyo a la protección de los menores y a la prevención de la delincuencia juvenil, así como al tratamiento de los menores infractores, bien en los proyectos o líneas ya en marcha (como los dirigidos a la eliminación de la marginación y la exclusión social y de apoyo a la juventud y a su inserción sociolaboral) ⁽¹³⁾, bien mediante programas específicamente dirigidos a los fines señalados.

Bruselas, 15 de marzo de 2006.

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

⁽¹²⁾ Ya el 21 de febrero de 2003 fue presentada en el Parlamento Europeo por un numeroso grupo de diputados una propuesta de Resolución (B5-0155/2003) sobre la creación de un observatorio europeo de las desviaciones de los menores.

⁽¹³⁾ Pueden mencionarse aquí como proyectos y programas actualmente vigentes los Programas AGIS, Daphne II, Equal y el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — “i2010” — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»

COM(2005) 229 final

(2006/C 110/14)

El 1 de junio 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 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. LAGERHOLM**).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 16 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El CESE valora positivamente la Comunicación de la Comisión Europea sobre i2010 como un elemento esencial en el marco de la futura estrategia de la sociedad de la información en la UE. El CESE se muestra plenamente de acuerdo con las tres prioridades establecidas en la propuesta: en primer lugar, crear un Espacio Único Europeo de la Información que ofrezca acceso universal y ricos contenidos digitales; en segundo lugar, mejorar el rendimiento de la investigación y la innovación en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, por último, impulsar una sociedad de la información incluyente que promueva la calidad de vida.

1.2 Habida cuenta de que las TIC constituyen un componente tan importante del proceso de Lisboa, el CESE desea hacer hincapié en la necesidad de redoblar los esfuerzos a fin de apoyar y presionar a los Estados miembros —especialmente, a los rezagados— para que aceleren el paso y cumplan las condiciones previas con vistas a alcanzar el objetivo estratégico de Lisboa antes de 2010. Si no se destinan cuantiosos recursos financieros, especialmente en el ámbito de la I+D y las TIC, será imposible cumplir los objetivos establecidos en la Comunicación. Las políticas en el ámbito de la I+D y la innovación son cruciales no sólo para el sector de las TIC como tal, sino también para sus usuarios. Aunque es vital contar con un mayor presupuesto, es igual de importante garantizar que los proyectos de I+D tienen el mayor impacto en este sector, y asegurar así, el mayor beneficio posible para los ciudadanos europeos.

1.3 La Comunicación aborda acertadamente las cuestiones de convergencia e interoperabilidad, que constituyen uno de los aspectos más importantes de la estrategia para el usuario final. El CESE está convencido de que la regulación servirá para fomentar la interoperabilidad, manteniendo al mismo tiempo un enfoque tecnológico neutro, y, a pesar de las dificultades, resolver cualquier posible contradicción entre interoperabilidad y neutralidad. En opinión del CESE, la labor de I+D y de normalización en este ámbito tiene un gran potencial en términos de productividad y deberá seguir basándose en el mercado e implicar a todas las partes interesadas.

1.4 El CESE subraya que reducir la «brecha digital» es un requisito previo para que las TIC puedan hacer valer su intrín-

seco potencial social y económico. Únicamente podremos reducir esta «brecha digital» cuando exista un acceso técnico y legal a la información y un acceso universal y asequible a los servicios de banda ancha, dispongamos de los conocimientos informáticos adecuados y los programas sean fáciles de utilizar. Ello implica también que las políticas deberán tener en cuenta las necesidades especiales que presentan las personas menos favorecidas en el plano social y garantizar, así, una sociedad de la información inclusiva e igualitaria. Igualmente, es necesario desarrollar una cultura de cribado y verificación de la autenticidad de la información. El sistema educativo europeo no ha ofrecido hasta ahora una respuesta a los imperativos de la era digital. Así pues, el CESE recomienda adaptar la estrategia i2010 a la mejora del sistema educativo europeo reforzando a tal fin los recursos que se le han asignado. Todas estas condiciones son imprescindibles si queremos aprovechar las oportunidades que nos brinda la sociedad de la información, no sólo a efectos de crecimiento y empleo, sino también de desarrollo personal.

1.5 Además, es preciso apoyar el concepto de un acceso universal y asequible recurriendo a una medida concreta de carácter técnico como es la mejora y el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones, piedra angular de la sociedad de la información. Asimismo, el CESE desearía resaltar la importancia de una mayor sensibilización acerca de las cuestiones de seguridad, ya que la confianza en las tecnologías de la información es una condición previa para poder hacer un uso frecuente de ellas, a la vez que reviste una especial relevancia para aprovechar al máximo el potencial de Internet. Para aumentar esta sensibilización, los entes públicos de ámbito local, nacional y comunitario deberán alentar la cooperación con las empresas con vistas a luchar contra la delincuencia informática.

2. Introducción: síntesis de la propuesta

2.1 Con esta propuesta (COM(2005) 229 final), la Comisión pretende continuar el Plan de acción eEurope 2005 ⁽¹⁾, sucesor a su vez del Plan de acción eEurope 2002 ⁽²⁾. Este último plan se emprendió en junio de 2000 para apoyar la Estrategia de Lisboa, que pretende convertir la Unión Europea antes de 2010

⁽¹⁾ eEurope 2005: una sociedad de la información para todos, COM(2002) 263 final.

⁽²⁾ eEurope 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido; COM(2001) 529 final.

en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». La inminente expiración del Plan de acción eEurope 2005, los nuevos desafíos de las TIC a medida que éste va madurando y globalizándose, así como la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa plantean la urgente necesidad de implantar una estrategia de carácter global y holístico para estimular el crecimiento de este sector.

2.2 La Comisión considera que el sector de las TIC es un poderoso motor de crecimiento y empleo y que, como tal, desempeña un papel clave en el proceso decisorio de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que la convergencia digital de la sociedad de la información, los servicios, las redes y los mecanismos mediáticos representan un desafío importante para la elaboración de políticas, puesto que requieren un enfoque político proactivo e integrado y una convergencia de las políticas, además de capacidad para adaptar rápidamente los marcos reguladores.

2.3 La Comisión propone un nuevo marco estratégico, «i2010 — Sociedad de la información europea 2010», en el que se exponen las grandes orientaciones de las políticas. En este marco se promueve una economía digital abierta y competitiva y se ponen de relieve las TIC en tanto que impulsoras de la inclusión y la calidad de vida. Elemento clave de la renovada asociación en pro del crecimiento y el empleo de Lisboa, i2010 trabajará por un enfoque integrado de las políticas de la sociedad de la información y de los medios audiovisuales en la UE.

2.4 Apoyándose en un análisis completo de los retos asociados a la sociedad de la información y en una amplia consulta con las partes interesadas sobre iniciativas e instrumentos previos⁽³⁾, la Comisión propone tres prioridades: el primer objetivo consiste en crear un Espacio Único Europeo de la Información que ofrezca comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, contenidos ricos y diversificados y servicios digitales, respetando el principio de interoperabilidad de los dispositivos y las plataformas. El segundo objetivo estriba en lograr un rendimiento de nivel mundial en la investigación y la innovación en el ámbito de las TIC. El tercer y último objetivo pretende influir en la evolución de la sociedad de la información para que sea incluyente, ofrezca servicios públicos de gran calidad y promueva la calidad de vida.

3. Observaciones generales

3.1 En su dictamen sobre el Plan de acción eEurope⁽⁴⁾, predecesor del Plan de acción i2010 que ahora se propone, el CESE formuló algunas observaciones entre las que cabe mencionar las siguientes:

⁽³⁾ A saber, las iniciativas eEurope y la Comunicación sobre el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual, COM(2003) 784 final.

⁽⁴⁾ Ponente: Sr. Koryfidis.

El CES expresa su satisfacción por la iniciativa eEurope y la considera el intento más importante y más difícil de la Unión Europea para familiarizar a sus ciudadanos y adaptar cuanto antes a las empresas y organismos públicos a las nuevas circunstancias creadas por la era digital y por la «nueva economía». Lo considera asimismo un intento que no constituye más que el punto de partida, el comienzo de dicha familiarización y adaptación. Un intento que refuerza las acciones que ya se están desarrollando (lentamente) en el mercado y en la sociedad»⁽⁵⁾.

«El CES desea aclarar que todas las acciones relacionadas con el fomento de la utilización de Internet, la creación de la sociedad de la información y el nuevo objetivo estratégico de la Unión deberán centrarse en las personas y en sus necesidades, en los ciudadanos europeos, en la sociedad europea y en la economía. La creación de la sociedad de la información, antecámara de la sociedad del conocimiento, adquiere un contenido esencial desde el momento que sirve al principio antes mencionado»⁽⁶⁾.

«El CES comprende la amplitud y multiplicidad de problemas que conlleva el desarrollo de dicho programa de acción. Es especialmente consciente de las dificultades que comporta tener que cubrir las carencias y tareas dejadas pendientes por la falta de una reacción oportuna de Europa a los nuevos retos tecnológicos»⁽⁷⁾.

«En opinión del CES, el riesgo de exclusión de personas, grupos o regiones enteras de este esfuerzo global es grande y complejo, dado que el acceso sin ordenador a los servicios universales acabará cayendo gradualmente en desuso en pro de un crecimiento de la prestación de servicios por medios informáticos. Por este motivo, el CES coincide con quienes abogan por que la cuestión de cómo hacer frente a dicho riesgo forme parte tanto del programa en su conjunto como de las acciones individuales»⁽⁸⁾.

3.2 Estas y otras observaciones del CESE⁽⁹⁾, junto con el informe final y otros documentos de la Comisión sobre el programa eEurope 2002, han llevado al Comité a extraer las siguientes conclusiones sobre la comunicación de la Comisión «i2010 — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo».

3.3 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión Europea sobre i2010 como iniciativa fundamental para enmarcar la futura estrategia de la sociedad de la información en la UE.

⁽⁵⁾ DO C 123 de 25.4.2001.

⁽⁶⁾ *Ibíd.*, punto 3.1.4.

⁽⁷⁾ *Ibíd.*, punto 3.2.

⁽⁸⁾ *Ibíd.*, punto 3.2.2.

⁽⁹⁾ Véanse los correspondientes dictámenes del CESE, como: DO C 123 de 25.4.2001, DO C 139 de 11.5.2001, DO C 80 de 3.4.2002, DO C 94 de 18.4.2002, DO C 116 de 20.4.2000, DO C 61 de 14.3.2003, DO C 133 de 6.6.2003, DO C 36 de 8.2.2002, DO C 311 de 7.11.2001, DO C 85 de 8.4.2003, DO C 36 de 8.2.2002, DO C 241 de 7.10.2002, DO C 221 de 7.8.2001, DO 133 de 6.6.2003, etc.

3.4 El CESE apoya la intención de la Comisión de proseguir e impulsar la iniciativa eEurope más allá de 2005.

3.5 Europa ha realizado en la última década grandes avances en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información, tanto a la hora de incorporarlas como de mantener un potente sector en el ámbito de las TI y las telecomunicaciones. Todo ello se ha visto favorecido por importantes iniciativas políticas de la Comisión y, especialmente, por el Plan de acción eEurope 2005, que ha resultado decisivo en este sentido. No obstante, aún queda mucho por hacer para aprovechar al máximo sus ventajas y cosechar los beneficios de una sociedad de la información y el conocimiento en constante evolución.

3.6 El CESE coincide con la Comisión en que la inversión y la investigación en las TIC explican en parte las diferencias de productividad entre la UE y los Estados Unidos, y que una mayor inversión en las TIC podría acelerar el aumento de la productividad también en Europa, lo que fomentaría el crecimiento, el empleo y el bienestar.

3.7 La globalización plantea nuevos desafíos a la UE. Las economías de China, la India y Sudamérica registran un rápido crecimiento, con un gran desarrollo en el ámbito de las TIC. Para hacer frente a esta competencia, la UE necesita establecer estrategias sólidas, especialmente en el sector de las TIC.

3.8 La importancia que estas tecnologías revisten para impulsar la competitividad de la UE se puso de relieve en la Estrategia de Lisboa. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa i2010 como elemento para alcanzar el objetivo de Lisboa de convertir la Unión Europea antes de 2010 en *«la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»*.

3.8.1 Habida cuenta de que las TIC representan un componente tan importante del proceso de Lisboa, el CESE desearía hacer hincapié en la necesidad de redoblar los esfuerzos, el respaldo y la presión a los Estados miembros –especialmente, a los rezagados– para que aceleren el paso y cumplan las condiciones previas con vistas a alcanzar el objetivo estratégico de Lisboa antes de 2010.

3.9 Las TIC son «tecnologías de ámbito general». Estas tecnologías permiten la transformación de prácticamente toda la sociedad puesto que se diseminan en numerosísimas aplicaciones, a menudo integradas entre sí. Otro ejemplo de «tecnología de ámbito general» en el siglo XX podría ser el motor de combustión. Cuando se inventó el coche, no fue la industria automovilística la fuerza que impulsó el prolongado tirón que registraron las economías occidentales en el siglo XX, sino las infraestructuras que construimos para hacer uso del automóvil, desde las carreteras y los nuevos sectores de servicios hasta el cambio en los modelos de vida y los sistemas de distribución de mercancías.

3.9.1 La introducción de una nueva tecnología no crea por sí misma un valor o un beneficio adicional; esto es así únicamente cuando se reorganizan los procesos laborales y productivos. Es frecuente que las mejoras de productividad no

aparezcan hasta que ha transcurrido mucho tiempo desde la introducción de la innovación. Esta circunstancia también es aplicable a las TIC. Hay que comprender que el pleno potencial de las TIC (una «tecnología de ámbito general») sólo puede aprovecharse si la tecnología es incorporada de manera generalizada por todas las partes interesadas, ya sean empresas, trabajadores, ciudadanos o entes públicos a todos los niveles. El CESE subraya que reducir la «brecha digital» es un requisito previo para que las TIC puedan desarrollar su potencial intrínseco.

3.10 En particular, la Comunicación de la Comisión destaca la necesidad de incrementar la inversión para reforzar la oferta. El CESE considera que la Comisión debería haber examinado con mayor detenimiento las condiciones que pueden hacer posible esta inversión. Además, El CESE cree que se trata de una cuestión de capacidad innovadora y despliegue tecnológico.

3.10.1 Si lo que se pretende es lograr una mejora de la eficiencia y la productividad gracias a las nuevas tecnologías, será necesario organizar el trabajo para aprovechar mejor las oportunidades que brindan estas mismas tecnologías. Esto exigirá cambios en la gestión empresarial y la introducción de unas estructuras de trabajo abiertas e innovadoras a través del diálogo social. De esta manera, también los trabajadores asumirían más responsabilidades y con un mayor contenido laboral. La Comisión podría haber entablado perfectamente un debate más profundo acerca de este aspecto.

3.10.2 Si queremos crear una sociedad y una economía del conocimiento, hemos de considerar la aplicación de las TIC en los sectores industriales y de servicios dentro de un contexto general marcado por unas condiciones laborales y productivas en constante transformación. Un examen de los ejemplos positivos a la hora de aplicar las TIC en las empresas revela que el éxito ha ido siempre precedido de la introducción de nuevas modalidades de organización laboral, con jerarquías planas, donde la confianza se asienta en la experiencia y el saber hacer de los trabajadores, y los conocimientos técnicos y el proceso de decisión tienden a confluir.

3.10.3 La estrategia de la Comisión hace un gran hincapié en la necesidad de aumentar los niveles de inversión para mejorar la oferta. También habría sido útil, antes que nada, entablar un debate más explícito sobre las condiciones marco y las necesidades de los usuarios que hay que tener presentes para que esta inversión se traduzca en una buena innovación.

3.11 El CESE cree que la Comisión debería haber abordado en su Comunicación la cuestión de la recopilación estadística en la sociedad de la información. Los instrumentos estadísticos que se han venido utilizando hasta el momento no se pueden usar para las nuevas tecnologías de la comunicación y otros sectores afines. La política en este ámbito exige unas estadísticas normalizadas y comparables a escala internacional sobre el uso y el desarrollo de los servicios y la tecnología. Aunque este debate no se recoja en la Comunicación, el CESE sabe –y valora positivamente– que la Comisión ha emprendido iniciativas para abordar estas cuestiones.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE señala que los elementos fundamentales para alcanzar los objetivos establecidos en la Comunicación son la mejora y el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones, piedra angular de la sociedad de la información. Es crucial que, en la elaboración de las futuras iniciativas políticas, se otorgue la mayor importancia a aquellas medidas encaminadas a promover la inversión y la competencia real dentro de cada sector y entre todos los agentes del mercado, en un contexto de igualdad de oportunidades para todas las partes interesadas. El CESE destaca, sin embargo, que se ha de prestar particular atención a la presencia de los agentes predominantes y a otras condiciones especiales de competitividad por las que se rigen el sector de las TIC y, en particular, las empresas que desarrollan, producen y comercializan programas informáticos.

4.2 Asimismo, el CESE desea hacer hincapié en la necesidad de expandir la banda ancha a un ritmo que no obstaculice la utilización de aplicaciones avanzadas para las nuevas tecnologías.

4.2.1 Es difícil establecer una definición de banda ancha que sea específica y aceptada de manera generalizada, pero sin lugar a dudas se necesitará una definición en cierta medida delimitadora si se pretende entablar un debate coherente acerca de su desarrollo. En la Comunicación de la Comisión se debería haber dilucidado mejor esta cuestión. El CESE considera que la banda ancha deberá implicar, como mínimo, un rendimiento asíncrono superior a los 2 Mb por segundo, y que únicamente en casos excepcionales puede aceptarse como banda ancha un rendimiento de 512 kbit/s.

4.3 El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de revisar el marco regulador de las comunicaciones electrónicas. Es urgente la necesidad de acometer esta revisión para incentivar en mayor medida la inversión y la innovación.

4.4 El CESE desearía destacar que la convergencia supone nuevos desafíos para los responsables políticos, en su esfuerzo por intensificar la incorporación de las tecnologías de la información. La convergencia implica que los usuarios podrán acceder a los mismos contenidos y servicios (por ejemplo, voz, datos y vídeo a alta velocidad) en una amplia gama de plataformas (ADSL, cable, satélite, PLC, 3G, etc.) hacia diversas terminales, desde los tradicionales ordenadores, teléfonos móviles y televisores hasta componentes tecnológicos de información integrados en automóviles, electrodomésticos y otras muchas aplicaciones. Las ventajas de la convergencia dependerán de que se ofrezca a los clientes unos servicios con contenidos de calidad y de su acceso a conexiones de alta velocidad.

4.4.1 Es importante reconocer el veloz avance de las nuevas aplicaciones y la introducción de tecnologías radicalmente innovadoras (*disruptive*) como las etiquetas inteligentes (*smart tags*) o la voz sobre IP, a la hora de elaborar nuevos reglamentos o estándares. El CESE está convencido de que la regula-

ción promoverá la interoperabilidad, que es lo más importante para los usuarios finales, sin dejar de mantener un enfoque tecnológicamente neutro, y todo ello a pesar de lo difícil que resulta resolver toda posible contradicción entre interoperabilidad y neutralidad.

4.5 El propio sector de las TIC se encuentra en un estado de plena transformación que le permitirá hacer frente a desafíos como la expansión de la banda ancha, el cambio tecnológico, unos hábitos de consumo en constante transformación, nuevos modelos empresariales y la creciente competencia entre las distintas plataformas.

4.5.1 La Comunicación aborda acertadamente la convergencia y la interoperabilidad. La I+D y la labor de normalización en este ámbito tienen un gran potencial en términos de productividad. Esta labor de normalización deberá seguir basándose en el mercado, implicar a todas las partes interesadas y centrarse en las necesidades de los usuarios. El CESE desearía mencionar experiencias anteriores como, por ejemplo, el estándar GSM y el protocolo IP.

4.6 La tendencia hacia una mayor integración de las redes IP, tanto en el mundo empresarial como en el sector público, tendrá repercusiones de gran alcance para la interacción entre las partes interesadas: las empresas, los entes públicos y los ciudadanos. Será necesaria una enorme inversión por parte de los operadores de telecomunicaciones para cumplir los requisitos de convergencia, mejorar las redes existentes, simplificar las arquitecturas y desarrollar las redes de la próxima generación. El CESE considera fundamental para la sociedad de la información europea que tanto la UE como los responsables políticos nacionales garanticen el clima idóneo para estas importantes inversiones.

4.7 En el debate sobre la sociedad de la información, la seguridad es un aspecto central con vistas a crear una opinión favorable y una mayor confianza en las tecnologías de la información. La percepción de seguridad y confianza en las transacciones digitales determinan con toda probabilidad la velocidad con la que las empresas adoptan las TIC en sus actividades. En la disposición de los consumidores a proporcionar los datos de sus tarjetas de crédito en una página web influye en gran medida la percepción de seguridad de este acto. Además, la confianza de los usuarios en las TIC es un componente fundamental para la aceptación de la administración electrónica y su despliegue.

4.7.1 La seguridad de la información y la delincuencia informática constituyen un problema cada vez más grave para empresas, administraciones, trabajadores y consumidores. El CESE hace hincapié en que la formulación de toda política relativa a la sociedad de la información debe ir encaminada a reforzar la confianza para que todas las partes interesadas se atrevan a aprovechar al máximo el potencial de Internet ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Asimismo, en la lucha contra la piratería y las intrusiones en las redes se deberá prestar una debida atención a las soluciones que ofrecen en el ámbito de la seguridad los sistemas operativos y el software de fuente abierta.

4.7.2 Como consecuencia de la creciente integración de las redes de información, la sociedad depende cada vez más del funcionamiento permanente del sistema. Por consiguiente, el funcionamiento de la infraestructura física es fundamental cuando se trata de la seguridad de la información y de las redes. En este sentido, es importante que los sistemas prevean una redundancia de redes.

4.7.3 Para los usuarios de las TIC es esencial que se haga frente a la delincuencia informática, si es posible de un modo armonizado a escala internacional, y que se actúe con firmeza en el cumplimiento de la ley para demostrar que este tipo de delincuencia no es rentable. En cualquier caso, en la lucha contra la delincuencia informática será necesario evaluar las iniciativas para que no representen una carga para el sector ni atenten contra derechos fundamentales como el de la intimidad. Estas valoraciones son importantes, especialmente ante el actual debate sobre la conveniencia o no de unos requisitos más estrictos para la conservación de los datos ⁽¹⁾.

4.7.4 La Comisión se ha hecho eco del problema de la seguridad en numerosas comunicaciones y recomendaciones, y con la creación de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. El CESE cree que, por medio de esta Agencia, se debe crear un entorno común en el que puedan trabajar conjuntamente los sectores público y privado a fin de proteger sus sistemas de información, teniendo en cuenta la velocidad cada vez mayor con que se producen los cambios tecnológicos, y sin que ello suponga una carga administrativa o financiera inadecuada.

4.7.5 El CESE considera esencial **una mayor sensibilización** para incrementar la seguridad de la información y las redes. Para sensibilizar más, los entes públicos de ámbito local, nacional y comunitario deberán alentar una cooperación más intensa con las empresas con la vista puesta en la lucha contra la ciberdelincuencia.

4.8 También se ha de reforzar la confianza en las transacciones electrónicas en otros ámbitos. El complicado mosaico de directivas y leyes nacionales sobre comercio electrónico e intimidad no contribuye a facilitar la comprensión de lo que está permitido y lo que no, sobre todo porque tanto en la aplicación de la ley como en las sentencias judiciales que se dictan aun no se ha alcanzado la madurez.

4.8.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión para efectuar una evaluación de las directivas sobre comercio electrónico e intimidad. La simplificación es a menudo posible, toda vez que lleva a la transparencia. En algunas ocasiones también puede resultar útil una mayor armonización, por ejemplo en el modo en que los Estados miembros afrontan la correspondencia no deseada (*spam*) en las comunicaciones electrónicas.

4.9 Sin embargo, los aspectos de seguridad y el desconocimiento de la normativa en vigor no son los únicos motivos por los que las PYME no se benefician plenamente del potencial de desarrollo de las TIC. Otro importante factor es la falta de programas lo suficientemente fáciles de utilizar. El CESE consi-

dera que respaldar el desarrollo de los productos y servicios de las TIC aplicables en las PYME –por ejemplo, mediante el apoyo a la I+D o proyectos educativos y de normalización– podría convertirse en un componente fundamental para estimular la competitividad de la UE.

4.10 Las políticas en materia de I+D e innovación son cruciales no sólo para el sector de las TIC como tal, sino también para sus usuarios. No sólo es importante disponer de un mayor presupuesto para I+D y de actividades en el ámbito de la innovación; también es importante aspirar a que los proyectos de I+D tengan la mayor repercusión y beneficios a efectos de los ciudadanos y de la industria europea. En ese sentido, es esencial lograr la participación en los proyectos de I+D de los principales agentes, especialmente aquellos que influyen más en la aplicación final de las tecnologías, los sectores industriales, los fabricantes y los proveedores de servicios.

4.11 El panel independiente para la evaluación quinquenal de las tecnologías de la sociedad de la información y la investigación y el desarrollo tecnológico (TSI-IDT) contribuye de manera fundamental a los esfuerzos por hacer de Europa «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», aun cuando la UE deberá incrementar su inversión si pretende alcanzar una «masa crítica» en estas tecnologías. Asimismo, el informe destaca la necesidad de reducir la burocracia, que amenaza con sofocar la investigación. El CESE comparte este análisis.

4.12 El CESE considera que uno de los principales pilares de la política en el ámbito de las TIC es su utilización, en el más amplio sentido, por parte de los entes públicos. Los entes públicos son, a menudo, usuarios y compradores exigentes y capacitados de TIC y, por lo tanto, constituyen un instrumento político fundamental para alcanzar los objetivos del Plan de acción i2010. Existe un amplio abanico de medidas a este respecto, desde la contratación pública por vía electrónica, el uso de las TIC para facilitar la carga administrativa a las empresas (administración electrónica), sanidad y aprendizaje en línea o el gasto público en I+D.

4.13 Es importante tener en cuenta las consecuencias de la «brecha digital» y el aumento en el uso de las TIC, ya que su impacto será económico, social y cultural. Si lo que se pretende es aprovechar al máximo el potencial que brinda la sociedad de la información, tanto las empresas como los ciudadanos y los trabajadores deberán aprender a utilizar mejor las tecnologías de la información. Es una cuestión de aprendizaje permanente y desarrollo de competencias.

4.14 Basándose en sus trabajos anteriores sobre este asunto, el CESE considera que entre las principales preocupaciones que suscita la construcción de una sociedad europea de la información íntegra y eficaz cabe mencionar que una parte importante de la población europea tiene una percepción insuficiente del papel, valor y potencialidades de una información y conocimiento seguros de la organización del mundo contemporáneo

⁽¹⁾ DO C 68/16 de 21 de marzo de 2006 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

en materia de producción y mercado, así como el hecho de que no se han realizado esfuerzos sistemáticos y masivos para cultivar «una cultura que sobresalga a la hora de seleccionar la información y comprobar su autenticidad⁽¹²⁾» o, en otros términos, una cultura que elimine la confusión resultante de órdenes de magnitud inéditos, así como las cadencias y la rapidez que caracterizan actualmente la circulación de datos.

4.14.1 El CESE señala que estos problemas tienen su origen en el déficit que se observa en los resultados de los sistemas educativos europeos cuando se trata de responder a los imperativos de la era digital. La medida que se impone, por consiguiente, consistirá en que la estrategia i2010 se adapte de modo más profundo y eficaz al objetivo de mejora de las estructuras de enseñanza de Europa, reforzando a tal fin los recursos que se le han asignado.

4.14.2 Duplicar la proporción de trabajadores que reciben formación en el ámbito digital daría, sin lugar a dudas, un nuevo impulso. Esta formación atraería por igual a los trabajadores altamente cualificados y a los escasamente cualificados. Es un asunto en el que tanto los empresarios como los trabajadores tienen un importante papel que desempeñar.

4.14.3 El sector público, en sus diversos niveles, desempeña también un papel relevante a la hora de alentar e integrar el aprendizaje permanente. Esta circunstancia concuerda claramente con los objetivos políticos generales de la UE recogidos en el proceso de Lisboa, entre los que se incluye el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, los desempleados también han de tener acceso a programas educativos públicos sobre las tecnologías de la información para ayudarlos a reincorporarse a la vida laboral.

4.14.4 En este sentido, el CESE reafirma la posición que ya adoptó en un dictamen precedente⁽¹³⁾ y subraya con especial énfasis la necesidad de crear un entorno más favorable para que el aprendizaje permanente se convierta un componente más a todos los niveles educativos y de formación.

4.15 Sin embargo, proporcionar acceso a los menos favorecidos socialmente no es sólo una cuestión de iniciativas educa-

tivas. Debido a motivos económicos o geográficos, o a necesidades especiales –por ejemplo, los discapacitados visuales o las personas mayores–, son muchos los grupos que se ven a menudo excluidos de las comunicaciones modernas. Superar estos obstáculos constituye un importante criterio a la hora de crear una sociedad de la información marcada por el éxito y la igualdad.

4.15.1 Otro de los desafíos es la creación de un espacio europeo de la información no excluyente, que refuerce el derecho de todos los ciudadanos a participar y que respalde la diversidad cultural y lingüística. Para conseguir este objetivo, se debe democratizar el flujo de información y la innovación, y garantizar el acceso sin trabas a la información. Habida cuenta del carácter digital de este espacio de información y los nuevos avances técnicos en el control y la restricción del flujo informativo, han de existir garantías jurídicas para que la información del público permanezca accesible a todos y para tener en cuenta el interés público en la información protegida por derechos de autor. La capacidad de innovar puede verse en gran medida influida por la normativa para la protección de la propiedad intelectual, desde las patentes y los derechos de autor hasta la protección de programas y bases de datos informáticos. Es necesario encontrar un equilibrio entre, por un lado, las normas para la protección de la propiedad intelectual y, por el otro, el derecho individual de acceso a la cultura y el conocimiento, de manera que sea posible una protección temporal para fomentar la innovación y la inversión, permitiendo al mismo tiempo el mayor acceso posible a la información y el saber, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia de Lisboa.

4.16 Únicamente podremos reducir esta «brecha digital» cuando exista un acceso técnico y legal a la información y un acceso universal y asequible a los servicios de banda ancha, dispongamos de los conocimientos informáticos adecuados y los programas sean fáciles de utilizar. Únicamente así podremos aprovechar las oportunidades que nos brinda la sociedad de la información, no sólo a efectos de crecimiento y empleo, sino también de desarrollo personal.

Bruselas, 16 de marzo de 2006.

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

⁽¹²⁾ Esta noción se concibe como la empresa que, por medio de la educación, desarrolla en el individuo mecanismos para hacer una selección de la información y controlar su validez (DO C 157 de 25.5.1998, punto 2.3.8).

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre «La dimensión europea de la educación: naturaleza, contenido y perspectivas» (ponente Sr. Koryfidis) (DO C 139 de 11.5.2001, punto 4.5): «El CES considera que la iniciativa eLearning es el principal intento europeo de introducir a los europeos en la época digital y, sobre todo, como un intento de fomentar la utilización de Internet, de conectar en red a las instituciones educativas y de desarrollar la movilidad virtual. Por ello, insta a que se eliminen cuanto antes los obstáculos que impidan una aplicación eficaz de la iniciativa. Entre dichos obstáculos ocupan un lugar importante el coste y la calidad de las infraestructuras informáticas, el coste de conexión de las telecomunicaciones, los contenidos digitales y la realidad lingüística de Internet.»

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La violencia doméstica contra las mujeres»

(2006/C 110/15)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre: «La violencia doméstica contra las mujeres».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2006 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 425º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2006 (sesión del 16 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La violencia doméstica, tanto psíquica como física, de los hombres contra las mujeres es una de las violaciones más graves de los derechos humanos: afecta al derecho a la vida y a la integridad física y mental. Puesto que el origen de esa violencia se encuentra en el reparto desigual de poder entre hombres y mujeres que sigue caracterizando a nuestra sociedad, se trata de un problema que afecta a las mujeres de todas las capas de la sociedad y frena en su conjunto el desarrollo de la sociedad democrática. Por esta razón, una de las misiones más importantes de una política comunitaria basada en el respeto de los derechos humanos es impedir esos actos de violencia, y crear procedimientos eficaces de educación, prevención, actuaciones judiciales y apoyo.

1.2 Todos los Estados que ya sean miembros o quieran ser miembros de la UE deberán garantizar entre sus condiciones básicas y requisitos mínimos la seguridad y la igualdad de trato para las mujeres como componentes integrantes de los derechos humanos. Por consiguiente, el CESE pide de manera expresa a las presidencias del Consejo de la UE que sigan abordando de manera resuelta el tema de «la violencia doméstica contra las mujeres.»

Destinatarios: Presidencias del Consejo de la UE; Comisión.

1.3 Es cierto que la principal responsabilidad en materia de lucha contra la violencia doméstica incumbe a los Estados miembros. No obstante, puesto que las respuestas nacionales al problema son muy distintas, el CESE considera indispensable elaborar una **estrategia paneuropea**.

— Teniendo en cuenta que la violencia doméstica contra las mujeres no sólo refleja la desigualdad entre hombres y mujeres sino que también la crea, el CESE pide a la Comisión que, sobre la base de las disposiciones vigentes del Tratado, elabore una estrategia global para combatir este problema.

— El punto de partida de tal estrategia paneuropea debe ser la elaboración de un primer estudio europeo sobre la preva-

lencia de la violencia doméstica contra las mujeres, sus consecuencias personales y sociales, así como sus costes financieros.

— Puesto que la violencia doméstica es principalmente un problema de igualdad entre hombres y mujeres («gender equality») y su competencia corresponde a la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (DG EMPL), el CESE propone que esa Dirección General se encargue de desarrollar una estrategia paneuropea en el seno de la Comisión.

Destinatarios: la Comisión y la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

1.4 La violencia doméstica contra las mujeres sólo puede ser combatida eficazmente en el nivel nacional correspondiente. En consecuencia, en el contexto de la futura estrategia paneuropea, todos los Estados miembros deberán elaborar **un plan de acción nacional** para combatir la violencia doméstica contra las mujeres en el que se prevean medidas y plazos específicos para garantizar la aplicación práctica de la estrategia. A tal fin se deberían examinar en particular, con indicación de calendarios previstos y recursos disponibles, los siguientes ámbitos:

— Las lagunas jurídicas, en particular en el ámbito de la policía y de la justicia.

— Proceder a un registro estadístico de la violencia doméstica.

— Las medidas de ayuda y asistencia a las víctimas reales y potenciales de esta violencia, en particular desde el punto de vista de la «capacitación» (*empowerment*). Deberían incluirse también, en particular, medidas relativas al mercado de trabajo y a puestos de trabajo concretos.

— Ciertos grupos de víctimas de la violencia doméstica, como las inmigrantes, las mujeres de edad y las mujeres muy jóvenes, deberían ser objeto de medidas específicas.

— Se debería prestar atención particular a las medidas preventivas y represivas aplicables a los agresores.

- Se deberían integrar en red todas las medidas y conceptos establecidos y aplicados de manera interinstitucional y general para todos los servicios.
- Sin pretender sustraer al Estado su responsabilidad en la lucha contra la violencia doméstica, se debería apoyar en términos financieros y de organización a las ONG, ya que desempeñan una labor importante en el ámbito de la prevención de la violencia doméstica contra las mujeres, la organización de campañas informativas y educativas, la asistencia y ayuda a sus víctimas y las medidas contra los agresores.
- También es preciso garantizar la formación jurídica, policial, pedagógica, psicológica, médica y social del personal encargado de detectar anticipadamente la violencia doméstica y ayudar eficazmente a las personas afectadas.
- Se deberían nombrar ponentes nacionales para que recojan información y datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra las mujeres, y para que intercambien y procesen esa información, así como fomentar el intercambio de prácticas acreditadas entre Estados miembros y países candidatos a la adhesión.
- Se deberían lanzar campañas informativas para divulgar los planes de acción nacionales, con sus medidas y conceptos.

1.5 El CESE considera indispensable garantizar el control de la aplicación real («Monitoring») de las medidas previstas. En este contexto, se debería prestar atención particular a la disposición de víctimas y testigos de la violencia doméstica a denunciarla, por ser un indicador de la confianza en la policía, en la justicia en general y en los servicios sociales.

Destinatarios: Estados miembros.

1.6 Con el fin de comprender la envergadura de la violencia doméstica contra las mujeres, concienciar a la opinión pública sobre el problema y obtener medidas eficaces al nivel institucional, será preciso recoger datos estadísticos en todos y cada uno de los Estados miembros (aun cuando, lógicamente, las estadísticas nunca reflejen la magnitud total de un problema como el de la violencia doméstica).

1.7 El CESE estima indispensable elaborar estadísticas fiables y comparables sobre la violencia doméstica contra las mujeres en todos los Estados miembros y en los países candidatos. Se debería proceder inmediatamente a establecer los fundamentos y reglamentaciones necesarios para ello.

Destinatarios: la Comisión, Eurostat, el nuevo Instituto Europeo de la Igualdad de Género, los Estados miembros.

1.8 El CESE opina que es absolutamente necesario encontrar nuevas soluciones para combatir la violencia doméstica contra las mujeres con medidas preventivas y represivas, así como intercambiar proyectos de buenas prácticas y medidas entre los

Estados miembros y al nivel europeo. Estima que la utilización de los medios de comunicación nacionales importantes para difundir de manera recurrente mensajes destinados a eliminar el sentimiento de culpa de las víctimas podría ayudarlas a denunciar el delito cometido contra ellas, como primer paso hacia su capacitación. Los Estados miembros deberían esforzarse por utilizar los medios de comunicación importantes con el fin de informar a las víctimas sobre sus derechos, procedimientos y estructuras de ayuda útiles.

Destinatarios: Estados miembros, REPC (Red Europea de Prevención de la Delincuencia)

2. Exposición de motivos

2.1 Alcance, causas y repercusiones de la violencia de los hombres contra las mujeres

2.1.1 En las últimas cuatro décadas, el tema de la «violencia de los hombres contra las mujeres» ha dejado de ser problema tabú, considerado como un asunto privado de las mujeres afectadas, para convertirse en un problema social reconocido como un delito público y objeto de vehementes debates. El movimiento de mujeres y el movimiento feminista desempeñaron (y siguen desempeñando) un papel decisivo en la nueva percepción del fenómeno, llamando continua y expresamente la atención sobre la enorme magnitud de la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres en el ámbito privado y familiar, y sobre la insuficiente reacción de los organismos e instituciones oficiales.

2.1.2 La violencia doméstica contra las mujeres no es un problema individual de una mujer, sino un problema social vinculado a las desventajas estructurales y a la discriminación que sufren las mujeres en una sociedad que sigue estando dominada por los hombres. Esta violencia existe en todos los países y en todas las clases sociales, aunque en distintos grados. Afecta negativamente al acceso o la reincorporación de las mujeres al mercado laboral y a su capacidad para ejercer plenamente las responsabilidades de su puesto de trabajo.

2.1.3 Según el Informe mundial sobre la violencia y la salud publicado por la Organización Mundial de la Salud en 2002 ⁽¹⁾, en el que se analizaron 48 estudios sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres, entre el 10 % y el 69 % (dependiendo de los países y del tipo de encuesta efectuada) de las mujeres eran víctimas de la violencia física por parte de sus maridos o parejas. En Europa, el estudio publicado en 2004 por el Ministerio Federal alemán de la Familia, Tercera Edad, Condición Femenina y Juventud sobre «las condiciones de vida, la seguridad y la salud de las mujeres en Alemania», efectuado sobre la base de diversas encuestas europeas, reveló que entre el 7 % y el 45 % de las mujeres son víctimas de violencia física ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Organización Mundial de la Salud (2002): «Informe mundial sobre la violencia y la salud» http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf.

⁽²⁾ Ministerio Federal alemán de la Familia, Tercera Edad, Condición Femenina y Juventud 2004: «Las condiciones de vida, la seguridad y la salud de las mujeres en Alemania». Una investigación sobre la violencia contra las mujeres en Alemania (*Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland* (www.bmfsfj.de)).

2.1.4 Al analizar estas estadísticas es importante tener en cuenta que, por un lado, son muy incompletas y que, por otro lado, son muy poco comparables (en caso de que se puedan comparar), puesto que los datos responden a distintas definiciones de «violencia contra las mujeres», los métodos estadísticos y el alcance de las muestras son muy distintos entre sí y, sobre todo, se observan grandes diferencias en la predisposición de las mujeres a aportar información sobre la violencia que han sufrido por parte de sus parejas. No obstante, la información existente permite tener constancia de que existe violencia de los hombres contra las mujeres en todos los países del mundo, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea, y que además la prevalencia de esta violencia es en todos los países bastante más importante que lo que indican las estadísticas.

2.1.5 Lo que sí que está claro es que la forma y la magnitud de la violencia de los hombres contra las mujeres depende de la existencia de estructuras de dominio patriarcal y, sobre todo, del papel que desempeñen los sexos en las sociedades en cuestión. La violencia de los hombres contra las mujeres es un fenómeno cuyas causas directas se encuentran en las estructuras sociales, en este caso en la desigualdad entre hombres y mujeres. La falta de igualdad entre hombres y mujeres es igualmente una de las causas por las que este tipo de violencia no es objeto de investigación, prevención y represión suficientes. Esto significa que los procesos sociales que fomentan la igualdad de oportunidades y la equiparación entre hombres y mujeres, y que promocionan el reconocimiento de derechos y libertades iguales para las mujeres han contribuido decisivamente a reducir la violencia doméstica. La posición social de la mujer, su educación y perspectivas profesionales, su independencia económica y financiera respecto de su pareja y su nivel global de integración social son factores decisivos que permiten a las mujeres vivir de manera autónoma, ya que se atenúan los riesgos de sufrir violencia doméstica.

2.1.6 También existen claros indicios de que la violencia contra las mujeres tiene serias repercusiones mentales, psicosociales y sanitarias que se reflejan en la salud pública y en el mercado de trabajo.

2.2 La violencia doméstica contra las mujeres como tema para la Unión Europea

2.2.1 La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en 1995, en Beijing (China), en la que participaron todos los Estados miembros de la Unión Europea, confirió una nueva dimensión al problema de la violencia contra las mujeres. Los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, junto con los demás participantes en la conferencia, aprobaron por unanimidad la «Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción», y decidieron adoptar medidas para evitar y erradicar la violencia contra las mujeres. ⁽³⁾

⁽³⁾ Naciones Unidas: Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Declaración de Beijing y Plataforma de Acción. (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 Si bien es cierto que la aplicación de estas medidas forma parte de las competencias de los Estados miembros, también es cierto que la Unión Europea ha adoptado algunas medidas para respaldar a los Estados miembros en esta tarea. El tema más importante, además del tráfico de mujeres, fue la violencia doméstica contra las mujeres (véase el informe publicado por el «Lobby Europeo de Mujeres», de 2004, sobre «Beijing, diez años después, 1995-2005» ⁽⁴⁾).

2.2.3 Entre las medidas más recientes adoptadas a escala europea, cabe destacar la aplicación prevista de la Decisión del Consejo de Europa adoptada durante la Cumbre de Varsovia, los días 16 y 17 de mayo de 2005: El Consejo de Europa adoptará medidas para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica. El Consejo de Europa creará un Grupo de trabajo para evaluar los avances registrados en los distintos países y la evolución general en Europa. El objetivo es elaborar propuestas sobre posibles medidas ⁽⁵⁾.

2.2.4 Además, el Parlamento Europeo está examinando un «Informe sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones», elaborado por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo ⁽⁶⁾.

2.3 Análisis y propuestas del CESE

2.3.1 No cabe duda de que durante los últimos años, en la Unión Europea, algo ha cambiado en el ámbito de la violencia doméstica contra las mujeres: este tipo de violencia ha sido reconocido por todos los Estados miembros de la UE como un problema, y se han elaborado programas y se han adoptado medidas para sensibilizar, evitar y combatir este tipo de violencia. También se han reconocido deficiencias en los nuevos Estados miembros y se está intentando mejorar la situación ⁽⁷⁾.

2.3.2 No obstante, es cierto que la información pertinente es fragmentaria y apenas comparable. No existen definiciones comunes para poder elaborar estadísticas sobre este tipo específico de violencia. Tampoco se conocen con exactitud las distintas medidas adoptadas en los diferentes Estados miembros para combatir, prevenir, intervenir y castigar la violencia doméstica contra las mujeres, por no decir nada de la posible evaluación de la eficacia de esas medidas.

⁽⁴⁾ European Women's Lobby: Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union. November 2004 (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIVI3(2005) 7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. En 2006 se creará el grupo de trabajo.

⁽⁶⁾ Informe sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones (2004/2220(INI)) de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo de 9.12.2005 (A6-0404/2005)

⁽⁷⁾ Véase el Informe sobre las mujeres en Europa Sudoriental (2003/2128(INI)) de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo de 24.5.2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 En el presente dictamen se define la violencia doméstica contra las mujeres como una **violencia conyugal**: es decir, como la violencia psíquica o física (incluida la violencia sexual) ejercida en el marco de una comunidad de vida basada o no en matrimonio, incluso cuando este tipo de violencia se produzca después de la separación pero tenga una relación directa con la comunidad de vida anterior. Este tipo de violencia es un proceso de control y dominación que viola las libertades, así como la integridad física, mental y sexual de la pareja. Además, la violencia psíquica («crueldad mental») puede, en particular, tener repercusiones considerables en la capacidad de la mujer afectada para defenderse de esa violencia o para poner fin a la relación. Parece ser que en la mayoría de los casos de violencia doméstica los agresores son hombres y las víctimas son mujeres.

2.3.4 La violencia no sólo afecta a la propia víctima, sino a otros miembros de la familia, en particular a los **niños**. Los niños que se convierten en testigos de la violencia doméstica siempre son a su vez víctimas de la violencia física. Con mayor frecuencia que otros niños, suelen ser también víctimas de la violencia física. No obstante, la violencia doméstica no es una forma de violencia directa contra los niños.

2.3.5 Esta violencia contra los niños, incluida y en particular la que se produce en el ámbito familiar, es un tema tan importante que debería ser examinado por separado y no como parte del problema de la violencia doméstica contra las mujeres.

2.3.6 En el contexto ya mencionado se han debatido en particular las siguientes recomendaciones:

2.3.7 Encuesta sobre el fundamento jurídico de la prevención y persecución de la violencia doméstica contra las mujeres y su aplicación en los Estados miembros.

2.3.7.1 La experiencia hasta el momento muestra que la existencia de una legislación específica es fundamental para sensibilizar a los ciudadanos hacia este tipo de violencia, para prevenirla y para combatirla con medidas de intervención adecuadas. Un ejemplo en este ámbito ha sido la evolución en Austria (con la aprobación de la Ley de protección contra la violencia en la familia, de 1 de mayo de 1997). Desde entonces, varios países europeos han aprobado leyes parecidas ⁽⁸⁾.

2.3.7.2 Para entablar un debate adecuado a nivel comunitario, sería importante tener un conocimiento exacto y actualizado sobre las normas específicas en cada Estado miembro, en

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: Das Österreichische Gewaltschutzgesetz. (*La Ley austriaca de protección contra la violencia*). Viena 2000; María Ullmann: la intervención policial en la violencia doméstica en Austria. En: Detlef Schröder/Peter Petzolt (editor): *Violencia en la intimidad social 1. Primera evaluación intermedia desde la aprobación de la ley de protección contra la violencia*. Frankfurt 2004, pp. 7-23.

particular las relativas a la intervención de las fuerzas policiales, la competencia de los tribunales y, sobre todo, las actividades e interacción con otros agentes, como los organismos de apoyo y asesoramiento (ONG):

2.3.7.3 Es igualmente importante obtener información fiable sobre la aplicación de la legislación en la práctica. Existe información de los Estados miembros que demuestra que la simple existencia de una legislación específica no es suficiente para prevenir eficazmente la violencia doméstica contra las mujeres y combatirla.

2.3.8 Registro y recogida de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra las mujeres

2.3.8.1 Los datos estadísticos existentes son extremadamente insatisfactorios: hasta el momento no existen datos estadísticos válidos y de valor probatorio sobre la violencia doméstica contra las mujeres que puedan ser equiparados y comparados a escala comunitaria. Parece ser que todavía no se han aplicado los indicadores elaborados por la Presidencia danesa.

2.3.8.2 **Eurostat** es el órgano que mejor podría recoger las estadísticas penales de los distintos Estados miembros sobre este problema, en el caso de que existan. De conformidad con la información suministrada por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, Eurostat está elaborando un instrumento para recoger estadísticas penales comparables. Hasta el momento, **Europol** se ha ocupado de este problema en la misma poca medida que Interpol. Los esfuerzos realizados en el marco del programa Daphne han ayudado mucho a mejorar la situación actual; por lo tanto, convendría continuar con dichos esfuerzos.

2.3.8.3 Independientemente de que siga siendo necesario establecer un registro estadístico penal y comparable de datos sobre la violencia doméstica, actualmente sería más fácil llevar a cabo **encuestas y sondeos de opinión** («Victim Surveys») a nivel nacional sobre la base de criterios comparables. El proyecto EIDIV «*European Indicators Database on Intimate Partner Violence*» (base de datos de indicadores europeos sobre la violencia doméstica), financiado por el Programa DAPHNE, presenta propuestas para llevar a cabo una «encuesta pública europea armonizada» cuya realización sería comparativamente sencilla y rápida. Estas encuestas podrían recoger igualmente la intervención y las actividades de los **organismos activos** (ONG) en este ámbito.

2.3.8.4 El **Eurobarómetro** también podría realizar importantes sondeos. Por ejemplo, en el marco de la campaña europea ya mencionada contra la violencia conyugal y de pareja, el Eurobarómetro realizó una encuesta sobre la opinión de los ciudadanos europeos en materia de violencia doméstica. Según la información disponible, se está preparando una nueva encuesta para 2006.

2.3.9 Destacar la importancia de prevenir la violencia doméstica contra las mujeres

2.3.9.1 La prevención de la violencia doméstica contra las mujeres tiene una importancia decisiva: es fundamental que se denuncie públicamente este tipo de violencia y se rompa el silencio, que se persiga como el delito que es, que se ayude a las víctimas, se las proteja y se les conceda asistencia, pero es aún más importante que se adopten todas las medidas necesarias para evitar que se produzca este tipo de violencia.

2.3.9.2 Para lograr una prevención social y universal de la violencia doméstica será preciso realizar campañas que informen y expliquen que la violencia de los hombres contra las mujeres no es aceptable en una sociedad democrática moderna. Desde muy pequeños habrá que enseñar a los niños (de ambos sexos) que los niños y las niñas (hombres y mujeres) valen lo mismo, tienen los mismos derechos y obligaciones, así como las mismas oportunidades. Esta educación de la igualdad deberá tener continuidad a lo largo de toda la formación escolar y de la vida como adultos.

2.3.9.3 La violencia doméstica tiene importantes repercusiones en los niños que están obligados a asistir a escenas de este tipo de violencia y crecen en un entorno marcado por ella. Por lo tanto, es muy importante que se ayude a tiempo y de manera continua a los niños a abandonar el círculo de violencia, para que aprendan a resolver los problemas sin recurrir a ella.

2.3.9.4 Se deberían utilizar medidas sociales, económicas y jurídicas adecuadas para garantizar que no se produce ese tipo de situaciones en la vida particularmente propicias a la violencia doméstica. Entre estas situaciones cabe citar la falta de recursos materiales, la dependencia financiera y económica de la pareja, la estrechez de la vivienda y, en particular, el abuso de alcohol y drogas. Las condiciones sociales desfavorables pueden aumentar igualmente el riesgo de violencia contra las mujeres, aunque la violencia doméstica contra las mujeres esté presente en todos los estratos sociales.

2.3.10 Fomento de los proyectos de intervención y de los grupos de cooperación: ayuda más eficaz, terapias con los agresores y respaldo de las mujeres («empowerment»)

2.3.10.1 Por norma general, las mujeres que son víctimas de la violencia doméstica obtienen poco respaldo de su entorno social. También las instituciones propiamente competentes han ignorado frecuentemente el problema por considerar que forma parte de la vida privada o han sido incapaces de hacerle frente. La función desempeñada por las casas de acogida de mujeres maltratadas también ha sido relevante; se deberían garantizar y extender sus posibilidades de ayuda y asistencia. Además, es importante seguir mejorando la cooperación entre distintos organismos e instituciones estatales y no estatales, como, por ejemplo, mediante grupos de cooperación institucionalizados («proyectos de intervención»).

2.3.10.2 Gracias a los proyectos de intervención y a los grupos de cooperación se pueden emprender y lograr importantes cambios de actitud: los hombres participarán en los

debates y actividades contra la violencia en las relaciones entre distintos sexos, pasarán a ser responsables conjuntamente y dejarán de ser exclusivamente una parte del problema para empezar a ser considerados como una parte activa de la solución del problema. Las mujeres que sufran violencia doméstica ya no serán consideradas únicamente como víctimas, sino que obtendrán respaldo legitimado («empowerment»). Las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñarán un papel particularmente importante en este ámbito.

2.3.10.3 Sin pretender hacer una enumeración exhaustiva, cabe destacar todavía cinco ámbitos conflictivos:

2.3.11 Mayor atención a la situación de las mujeres inmigrantes

2.3.11.1 Parece ser que entre las mujeres inmigrantes existen grupos más afectados por el problema de la violencia doméstica que otros grupos comparables de la población nacional, y que el problema se agrava por el hecho de que reciben menos ayudas estatales y no estatales. Existen diversas causas. Se pueden citar la persistencia de cierto aislamiento de las mujeres inmigrantes dentro la sociedad, el difícil acceso a las instituciones de la sociedad civil, las barreras lingüísticas y las diferencias socioculturales o un simple desconocimiento de las estructuras de asistencia. Entre las inmigrantes, las mujeres en situación ilegal se encuentran en una situación particularmente difícil: precisamente su situación irregular de residencia y la falta de información sobre sus derechos les impide solicitar ayuda cuando son víctimas de la violencia doméstica, aun cuando tengan el mismo derecho a obtener asistencia que las mujeres nacionales y las inmigrantes con un permiso legal de residencia.

2.3.12 Mayor implicación de todos los profesionales de los ámbitos jurídico, policial, pedagógico, psicológico, sanitario y del ámbito social

2.3.12.1 La política nacional en este ámbito debe fijarse el objetivo de que los profesionales de los ámbitos de la justicia, la policía, la formación, la psicología, la medicina y la asistencia social sean capaces de reconocer anticipadamente la violencia doméstica. El conocimiento insuficiente por parte de los grupos profesionales pertinentes de los síntomas, formas, ciclos y grados de violencia conduce a que se silencie la violencia, no se reconozcan los procesos y se adopten medidas inadecuadas, lo cual puede tener consecuencias muy graves.

2.3.13 Control de las medidas de alejamiento y prohibición de visitas

2.3.13.1 De conformidad con las legislaciones en materia de protección frente a la violencia en la familia, la mayoría de las veces se pueden pronunciar ordenes de alejamiento y prohibiciones de visitas. No obstante, los derechos de visita de los hijos concedidos a los hombres (divorciados) pueden anular el objetivo perseguido con esas medidas de proteger a la víctima frente a su pareja violenta. Las legislaciones de algunos Estados miembros ya prevén medidas para remediar estas situaciones.

2.3.13.2 Muchas mujeres que son víctimas de la violencia doméstica siguen buscando protección en las casas de acogida. A pesar de todos los esfuerzos que realizan las casas de acogida, la estancia en ellas puede tener repercusiones negativas en la salud mental de la víctima, y en particular en el bienestar de los niños que la acompañen. Por este motivo, se deberían establecer normas jurídicas para que, en principio, sean los agresores quienes abandonen el hogar común y para que las víctimas obtengan el uso exclusivo de la vivienda.

2.3.14 Necesidad de prestar mayor atención a la situación de las mujeres de más edad que son víctimas de la violencia doméstica

2.3.14.1 De conformidad con los datos recogidos por los servicios de asesoramiento de las mujeres, es particularmente difícil para las mujeres de edad avanzada solicitar y obtener ayuda cuando son víctimas de violencia doméstica. En este caso, el tradicional reparto de papeles en función del sexo puede estar todavía muy arraigado. Por lo tanto, en las campañas de información pública sobre la violencia doméstica convendría mencionar con mayor frecuencia a las mujeres de

edad avanzada, con el fin no sólo de informarles sobre la ayuda disponible sino también, y principalmente, sobre su derecho a obtener ayuda.

2.3.15 Integración social de las víctimas de violencia doméstica en general, y en el mercado laboral en particular

2.3.15.1 La violencia doméstica contra las mujeres es un obstáculo a la integración social de las mujeres en la sociedad en general y en el mercado laboral en particular (con consecuencias como la marginación, la pobreza y la dependencia financiera y material). Las consecuencias físicas y psíquicas de la violencia se pueden reflejar no sólo en el acceso al mercado laboral, sino también en la situación en el propio puesto de trabajo (absentismo, estrés psicológico o cambios de domicilio, etc). Por consiguiente, es necesario que las instituciones del mercado laboral encuentren una solución global a este problema, por ejemplo mediante la conclusión de acuerdos entre los empresarios y las uniones sindicales que tengan por objetivo proteger y respaldar a las trabajadoras que sean víctimas de la violencia doméstica, como es el caso, por ejemplo, en Suecia.

Bruselas, 16 de marzo de 2006.

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