

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 309

49º año

Edición  
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

16 de diciembre de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	.....	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social Europeo</b>	
	<b>428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006</b>	
2006/C 309/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Regulación de la competencia y consumidores» .....	1
2006/C 309/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Aplicación del Programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa — Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Más investigación e innovación — Invertir en el crecimiento y el empleo: Un enfoque común» COM(2005) 488 <i>final</i> .....	10
2006/C 309/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos de terapia avanzada, y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) nº 726/2004» COM(2005) 567 <i>final</i> — 2005/0227 (COD) .....	15
2006/C 309/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador» COM(2005) 535 <i>final</i> .....	18
2006/C 309/05	Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado)» COM(2005) 608 <i>final</i> — 2005/0246 (COD) .....	22
2006/C 309/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro blanco: Política de los servicios financieros 2005-2010» COM (2005) 629 <i>final</i> .....	26

ES

Precio:  
26 EUR

(continúa al dorso)

2006/C 309/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales, adoptada en Ginebra el 2 de julio de 1999» COM(2005) 687 <i>final</i> — 2005/0273 (CNS) y la — «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 6/2002 y (CE) n° 40/94 para hacer efectiva la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales» COM(2005) 689 <i>final</i> — 2005/0274 (CNS) .....	33
2006/C 309/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013)» COM(2005) 705 <i>final</i> — 2005/0277 (COD) .....	35
2006/C 309/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo (Euratom) por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2011)» COM(2006) 42 <i>final</i> — 2006/0014 (CNS) .....	41
2006/C 309/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 4056/86, se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos y se modifica el Reglamento (CE) n° 1/2003 ampliando su alcance con objeto de incluir el cabotaje y los servicios internacionales de tramp» COM(2005) 651 <i>final</i> /2 — 2005/0264 (CNS) .....	46
2006/C 309/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad aérea» .....	51
2006/C 309/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos» COM(2005) 667 <i>final</i> — 2005/0281 (COD) .....	55
2006/C 309/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Plan de acción 2006-2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común» COM(2005) 647 <i>final</i> .....	60
2006/C 309/14	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 — Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales» COM(2005) 670 <i>final</i> — [SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684] .....	67
2006/C 309/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la lucha contra el piojo de San José» COM(2006) 123 <i>final</i> — 2006/0040 (CNS) .....	71
2006/C 309/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Riesgos y problemas relacionados con el suministro de materias primas a la industria europea» .....	72
2006/C 309/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (Seepros)» COM(2006) 11 <i>final</i> — 2006/0004 (COD) .....	78
2006/C 309/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones» .....	81
2006/C 309/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de la política de dimensión septentrional» .....	91
2006/C 309/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política europea de vecindad» .....	96



2006/C 309/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (//CE, Euratom)» COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS) .....	103
2006/C 309/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la franquicia del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos sobre consumos específicos de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros países» COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS) .....	107
2006/C 309/23	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 — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación» COM(2006) 33 final .....	110
2006/C 309/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre una política europea de comunicación» COM(2006) 35 final .....	115
2006/C 309/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo» .....	119
2006/C 309/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional» .....	126
2006/C 309/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo (SESAR)» COM(2005) 602 final — 2005/0235 (CNS) .....	133
2006/C 309/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general» .....	135

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 428º PLENO DE LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2006

#### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Regulación de la competencia y consumidores»

(2006/C 309/01)

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 el tema: «Regulación de la competencia y consumidores».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La libre competencia supone un beneficio para todos los que concurren en el mercado, especialmente para los consumidores. No obstante, el incumplimiento de las disposiciones legales establecidas al efecto ha tenido especial incidencia en los empresarios competidores, y de hecho las reglas tienen una finalidad sancionadora, que atenúa los efectos económicos de la falta de competencia entre ellos.

1.2 Los consumidores no han dispuesto de instrumentos jurídicos apropiados, derivados de las normas de competencia, que les permitieran intervenir o reclamar por los daños ocasionados en el mercado por las prácticas prohibidas de la competencia. Solo a partir de los grandes cambios que se producen en el mercado interior, especialmente el de la liberalización de sectores económicos de interés general, se comienza a debatir la necesidad de instrumentos que permitan a los consumidores participar en la política de la competencia.

1.3 El primer paso se dio con el nombramiento, dentro de la DG Competencia, de un funcionario de enlace con los consumidores cuya misión era canalizar, entre esta DG y las organizaciones de consumidores, aquellos asuntos de competencia en los que su opinión fuese pertinente. Hoy día, tres años más tarde, su efectividad se ha visto limitada por la falta de medios apropiados para ejecutar esta tarea.

1.4 Mientras tanto, en los sectores liberalizados más importantes se ha ido produciendo una verdadera limitación de la

libre competencia, con efectos excluyentes para los competidores, y con una clara limitación de los derechos económicos de los consumidores. Una de las razones de este efecto negativo es la dimensión nacional que adoptaron en la liberalización la mayoría de los Estados miembros, con una vuelta al proteccionismo nacional de las empresas. La Comisión debe contar con los medios necesarios para que estos efectos se terminen.

1.5 El artículo 153.2 TCE facilita a la Comisión la base legislativa para el establecimiento de una acción horizontal de protección de los consumidores en las políticas comunitarias, y en especial la de la competencia, de forma que las normas de desarrollo de los artículos 81 y 82 TCE recojan los intereses de aquéllos, junto a los de los empresarios competidores afectados por el incumplimiento de las normas de competencia. A su vez, los Estados miembros deberán dar a sus normas nacionales esa misma finalidad.

1.6 En este sentido, se deberán establecer acciones que garanticen el resarcimiento por los daños y perjuicios que pueda ocasionar la realización de prácticas prohibidas, especialmente en sus derechos económicos.

1.7 Además, es necesario que se refuercen los sistemas de información y consulta de los consumidores. Si la DG Competencia mantiene al funcionario de enlace, debe dotarle de los medios necesarios para su trabajo, y la DG SANCO debe

movilizar a los organismos con los que cuenta para intervenir mejor en los asuntos de competencia que estén directamente relacionados con los intereses de los consumidores. En este sentido entendemos que la Red Europea de la Competencia puede adaptar su actividad para dar cabida a las informaciones y observaciones que las organizaciones de consumidores nacionales o comunitarias deseen aportar para hacer más eficiente la política de competencia en los mercados y ver reconocidos sus derechos económicos.

## 2. La actual orientación de la política de competencia europea

2.1 La libre competencia es un principio básico de la economía de mercado, que tiene como presupuesto la libertad de iniciativa de los agentes económicos, y en general de todos los particulares que acceden al mismo. La necesidad de reglas que compaginen la libre competencia en el mercado y los derechos de todos los sujetos que forman parte del mismo dio lugar a las normas del Tratado que han servido para su regulación. La Comisión Europea manifestó (<sup>1</sup>), en plena época de las liberalizaciones, la necesidad de equilibrio entre los intereses de las empresas y de los consumidores, al considerar nuevas situaciones económicas no previstas en las normas de competencia. Así mismo se pronunció a favor de hacer eficaces los instrumentos voluntarios, así como de promover el diálogo entre consumidores y empresas, de forma que se aumentara la confianza de los consumidores en el mercado, ya que la competencia no es un instrumento suficiente para su logro.

2.2 La situación actual incorpora algunas novedades, tal y como aparecen recogidas en el Informe de la Comisión sobre la política de competencia 2004 (<sup>2</sup>) y en la intervención de la Comisaria Kroes (<sup>3</sup>). En ambos se destaca la necesidad de centrar la acción en los sectores esenciales para el mercado interior y de la competitividad según la Agenda de Lisboa, pero muy especialmente en la consideración de los intereses de los consumidores y sobre todo de los efectos que producen en sus derechos los cárteles y monopolios. Se puede considerar esta posición como un primer paso hacia la incorporación de la protección de los consumidores como medida en la regulación del mercado desde la perspectiva de la demanda, y no sólo de la oferta, como ha ocurrido hasta hoy.

2.3 Hay que señalar que la política de competencia corresponde fijarla a la UE, en colaboración con los Estados miembros, no sólo por ser aplicable al mercado único y en consecuencia a operaciones transfronterizas, sino porque su finalidad es armonizar las normas nacionales a fin de que no se apliquen políticas nacionales de carácter proteccionista para favorecer sus respectivos mercados, discriminando a los competidores. En este sentido es básico el papel que juegan las autoridades comunitarias, especialmente la Comisión, que no sólo es competente en la formulación de propuestas legislativas reguladoras de la

competencia, sino también en el control de las concentraciones y de las ayudas estatales, en las que prevalece el interés general frente al particular de cada Estado.

2.4 La liberalización de sectores de interés general y la regulación de los servicios financieros ha hecho que se busque una relación entre la política de competencia y otras políticas de la Comisión, en especial la de los consumidores. De hecho, en el último Informe de la Competencia 2004 se menciona como un objetivo de la aplicación rigurosa de esta política el refuerzo de los intereses y de la confianza de los consumidores en el mercado interior.

2.5 No obstante esta declaración de principios, en el análisis de las diferentes disposiciones en que se plasma la política europea de la competencia hay poca concreción; de hecho, la posición es idéntica a la mantenida en etapas anteriores. En 2003, y con ocasión del Día Europeo de la Competencia (<sup>4</sup>), se anuncia el nombramiento de un «funcionario de enlace con los consumidores» dentro de la DG Competencia, con una línea de actuación en cada uno de los apartados en que se divide esta política, a fin de velar por los intereses de los consumidores. Además, se están publicando folletos informativos (<sup>5</sup>), que orientan e informan a los consumidores acerca del contenido de la política de competencia y de cómo ésta puede afectar a sus intereses.

2.6 Entre las funciones que deberá desarrollar el funcionario de enlace con los consumidores (<sup>6</sup>) hay que destacar:

- servir de contacto para las organizaciones de consumidores y para los consumidores individuales (<sup>7</sup>);
- establecer contactos regulares con dichas organizaciones, y especialmente con el Grupo consultivo europeo de los consumidores, «GCEC»;
- poner en conocimiento de los grupos de consumidores los asuntos de competencia en los que sus opiniones sean importantes, y aconsejarles sobre la manera de expresarlas;
- mantener contacto con las autoridades nacionales de competencia para los asuntos que afecten a los consumidores.

2.7 Esta orientación de la política de competencia hacia la consideración, también, de los intereses de los consumidores, tendría que realizarse de forma horizontal de manera que no se mantuviera la estricta compartimentación de competencias entre las DG COMP y SANCO. Para ello sería necesaria una permanente coordinación entre las diferentes políticas, y no sólo entre las europeas, sino también entre éstas y las nacionales, para conseguir una libre competencia de mercado que favorezca a los agentes económicos y sociales y a los consumidores.

(<sup>1</sup>) Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001.

(<sup>2</sup>) SEC(2005) 805 final de 17.6.2005. Dictamen del CESE : DO C 110 de 9.5.2006, p. 8.

(<sup>3</sup>) Londres, 15 de septiembre 2005, en las jornadas «European Consumer and Competition Day».

(<sup>4</sup>) Roma, 6 de diciembre del 2003, el Comisario Monti anunció el nombramiento del Sr. Rivière Martí.

(<sup>5</sup>) La política de competencia de la UE y los consumidores. Oficina de Publicaciones de Luxemburgo.

(<sup>6</sup>) Vide «XXXIII Informe sobre la política de competencia 2003», p. 6 y ss., SEC(2004) 658 final, de 4.6.2004. Dictamen del CESE — DO C 221 de 8.9.2005.

(<sup>7</sup>) Se puede hacer a través del e-mail: comp-consumer-officer@cec.eu.int.

### 3. Políticas de competencia de la UE que afectan a los consumidores

3.1 Se puede decir que la política de competencia en su última etapa ha sufrido una importante evolución, y no sólo por la fuerte incidencia de la llamada globalización económica, sino por la necesaria compatibilización de la liberalización de sectores de los servicios con otros objetivos de interés público, tales como asegurar el pluralismo y la fiabilidad de los prestarios de dichos servicios. La política de competencia se ha comprometido a desempeñar un papel importante de cara a los objetivos de competitividad tal y como se definieron en la Agenda de Lisboa, que se centran en el buen funcionamiento de la economía de mercado, y sobre todo de las concentraciones económicas, fundamentales para el éxito de la economía europea frente a nuestros competidores internacionales, sin que por ello se vean reducidos los derechos entre los competidores y especialmente de los consumidores europeos.

3.2 La necesidad de concretar la política de competencia que afecta a los consumidores hace necesario el examen de los apartados en que se regula esta, es decir, los correspondientes a los artículos del Tratado así como a sus normas de desarrollo. Estas últimas han sido objeto de reciente modificación, en algunos casos, y están pendientes de aprobación en otros.

#### 3.3 Acuerdos y prácticas restrictivas

3.3.1 Los acuerdos entre empresas forman parte de las relaciones del mercado que sirven para facilitar el funcionamiento integral del mismo. Esto sin embargo no siempre se utiliza con fines competitivos, sino todo lo contrario, y ya en el momento de la creación del mercado común se consideró la necesidad de su prohibición cuando el contenido del acuerdo tuviera por finalidad impedir, limitar o falsear la libre competencia. Lo mismo ocurre con las asociaciones de empresas, cuya figura más significativa es la de cárteles que funcionan a modo de uniones entre empresas, sin una coordinación aparente entre ellas. Cuando el contenido de su actividad limite o impida la libre competencia quedará bajo los efectos de la prohibición.

3.3.2 La base jurídica tanto de los acuerdos como de las decisiones entre empresas es de origen contractual que origina obligaciones entre las partes. En ambos casos su validez viene delimitada por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. El problema aquí considerado es el de los efectos que producen a terceros, y muy especialmente sobre las reglas que rigen la competencia en el mercado.

3.3.3 La finalidad de la norma es en definitiva prohibir los resultados, la limitación de la competencia; pero va más allá, ya que declara nulos de pleno derecho todos los acuerdos o decisiones, con los efectos prácticos que esto conlleva en relación con el resarcimiento de los daños causados a los competidores y a la economía en general a través de la distorsión del funcionamiento de los mercados.

3.3.4 La complejidad de las situaciones planteadas en aplicación de las normas del artículo 81 del Tratado, tanto en los mercados nacionales como en el mercado interior europeo,

hizo que la Comisión emprendiera lo que se ha llamado el paquete de modernización<sup>(8)</sup>, que permite adecuar las normas del Tratado a la doctrina jurisprudencial de los tribunales y al elevado número de situaciones planteadas a lo largo de su aplicación.

3.3.5 También han sido objeto de modernización las normas sobre exención por categorías<sup>(9)</sup>. Este Reglamento presenta nuevas normas de exención de acuerdo con las actuales necesidades del mercado y muy especialmente en relación con los acuerdos de transferencia de tecnología. La necesidad de una norma clara que permita facilitar acuerdos entre empresas, sin incurrir en la prohibición, exige fijar los límites en que estos se concertan, y sobre todo garantizar que en ningún caso los perjudicados por estas exenciones sean los consumidores.

#### 3.4 Abuso de posición dominante

3.4.1 El artículo 82 del Tratado prohíbe la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo. Nos encontramos con una disposición que no impide la posición de dominio (es más, la tendencia ha sido a favorecer las concentraciones económicas que permitan a las empresas europeas competir con el resto a nivel mundial), sino que pretende impedir que la preponderancia adquirida permita imponer a los demás competidores sus propias condiciones, eliminando la competencia. En este caso la disposición contenida en este artículo no se preocupa del origen de esta situación de dominio, al contrario de lo que ocurre en el artículo 81, que sí se interesa por el origen del acuerdo o de las decisiones para declararlos nulos.

3.4.2 La posición de dominio tiene unos efectos diferentes de los de las prácticas concertadas, ya que no parece que tenga efectos en la competencia, en tanto en cuanto ésta puede ya estar limitada por la propia situación, es decir, la no existencia de competidores, o hacer insignificante el papel de estos en el mercado. Sin embargo, sí parece, y así se establece, que se interviene a favor del consumidor, que será víctima de las imposiciones que efectúa el empresario de que se trate<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> Reglamento CE 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre del 2002 relativo a la puesta en práctica de las normas de competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, y posteriormente modificado por el Reglamento CE 411/2004 (DO L 68 de 6.3.2004); Reglamento CE 773/2004 de la Comisión de 7 de abril del 2004, relativo a los procedimientos aplicables por la Comisión en aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 123 de 27.4.2004, p. 18). Además se publicaron una serie de comunicaciones y líneas directrices con el fin de establecer los procedimientos de relación entre las autoridades de competencia y la Comisión, y de ésta con las autoridades judiciales.

<sup>(9)</sup> Reglamento (CE) 772/2004 de la Comisión, de 27 de abril de 2004, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología (DO L 123 de 27.4.2004 p. 11).

<sup>(10)</sup> La jurisprudencia del TJCE ha tenido que delimitar el concepto de posición de dominio al carecer de definición en el Tratado, y lo hace en el sentido de considerar como tal la posición económica que ocupan una o varias empresas que les permite impedir la competencia efectiva en el mercado, mediante un comportamiento independiente de sus competidores, de sus clientes y de los consumidores.

3.4.3 En este sentido la Comisión ha venido interviniendo en los sectores más importantes, que por razones de su tardía liberalización gozaban de una posición de dominio en la mayoría de los países de la UE, como es el caso del sector de telecomunicaciones<sup>(11)</sup>, o que, por tratarse de una importante innovación tecnológica no gozaban de competencia efectiva de sus competidores, como es el ejemplo de Microsoft<sup>(12)</sup>. En ambos casos se determinó un abuso de posición de dominio. En el primer caso, por abuso en la fijación de precios en el suministro de servicios de telecomunicaciones<sup>(13)</sup>; además, la decisión fue significativa ya que afectaba a un sector económico sujeto a una regulación a priori por el Estado, y en este sentido la Comisión entendió que debía actuar aun cuando los precios estén sujetos a una regulación sectorial.

3.4.4 En el segundo supuesto, el de Microsoft, el tema era más complicado, al ser una empresa norteamericana con casi monopolio en la utilización de sus sistemas informáticos. No obstante, la Comisión decidió que se había vulnerado el artículo 82 por abuso de la posición de dominio en el mercado de los sistemas de explotación de PC, al negarse a dar información respecto a la interoperabilidad y sobre todo con la venta conjunta obligatoria del Windows Media Player y de Windows. La Comisión no sólo impuso fuertes multas por infracción muy grave, sino que exigió una serie de medidas consistentes en la divulgación de los sistemas operativos y en la venta por separado de los distintos componentes del sistema de explotación del Windows PC.

### 3.5 El control de concentraciones

3.5.1 El TCE no estableció ningún artículo concreto en el que regulara la normativa aplicable a las concentraciones de empresas, en un primer momento por la ausencia de este tipo de operación económica, y más tarde porque las mismas autoridades de los Estados miembros apoyaron los procesos de concentración empresarial, con el objetivo de hacer competitivas sus empresas nacionales. Sin embargo, cuando el resultado de estas concentraciones producía situaciones de dominio, se aplicaban tanto el artículo 81 como el 82, pero con una salvedad, y es que no se ejercía un control a priori de estas concentraciones, sino únicamente cuando se producía un abuso de posición dominante.

3.5.2 Para resolver este vacío y hacer posible un control efectivo, el Consejo, sobre la base de los artículos 83 y 308 TCE, que permiten dotarse de los poderes adicionales para lograr sus objetivos, en este caso la libre competencia, se adoptaron diversos reglamentos, hasta llegar al actual Reglamento 139/2004<sup>(14)</sup>, que modificaba y mejoraba el Reglamento

<sup>(11)</sup> Asunto Deutsche Telekom AG, COMP/C-1/37.451, DO L 263 de 14.10.2003, p. 9.

<sup>(12)</sup> Asunto Microsoft COMP/37/792.

<sup>(13)</sup> Deutsche Telekom redujo sensiblemente sus tarifas compartidas de las líneas para los servicios de acceso a Internet de banda ancha, sobre su red fija de telecomunicaciones.

<sup>(14)</sup> Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo de 20.1.2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas, DO L 24 de 29.1.2004; Reglamento (CE) 802/2004 de la Comisión de 7.4.2004 concerniente a la aplicación del Reglamento (CE) 139/2004, L 133 de 30.4.2004 p. 1.

CE/1310/97<sup>(15)</sup> y sobre todo incorporaba la jurisprudencia derivada de la Sentencia Gencor/Comisión<sup>(16)</sup>.

3.5.3 Entre otras cosas el nuevo Reglamento modifica aspectos competenciales, con la remisión a las autoridades nacionales de aquellos asuntos considerados como tales por la Comisión, o al menos por tres Estados miembros, de forma que se descongestiona en gran medida el trabajo de las autoridades comunitarias de la competencia. Sin embargo, entendemos que sólo se podría remitir si no afecta a una parte sustancial del mercado común, ya que en este caso la limitación de la competencia y los efectos en las partes interesadas, especialmente los consumidores, serían más fáciles de proteger.

3.5.4 En las modificaciones de aspectos sustantivos hay que señalar que se delimitan de una forma más clara no sólo los umbrales cuantitativos del artículo 1, sino los conceptuales del artículo 2, de forma que quede aclarado en qué situación se produce la posición dominante y sobre todo la disminución sustancial de la competencia.

3.5.5 Otro de los aspectos modificados, no menos importantes que los anteriores, son los procedimentales. En este caso, la modificación –importante– consiste en la ampliación de los plazos para la remisión de los expedientes a los Estados miembros, lo que permite una mejor intervención de las partes interesadas, siempre dependiendo de lo establecido en las normas nacionales. Lo mismo ocurre con los plazos de las partes solicitantes, en este caso podría entenderse que demasiado rígido, 15 días laborables, muy al comienzo del procedimiento, lo que les haría desconocedoras de las alegaciones que pudiera recibir la Comisión a la operación notificada. En todo caso hay que señalar que, en toda la fase del procedimiento, no existe norma alguna que establezca una posible intervención de los consumidores; es más: ha desaparecido del texto legal la consideración de los intereses de los trabajadores de esas empresas, así como la del empleo, entre los aspectos de evaluación de las concentraciones.

### 3.6 Supuestos tipificados de limitación de la competencia

3.6.1 Tanto en el artículo 81 como en el 82 el legislador comunitario ha realizado una enumeración no exhaustiva de lo que entiende por prácticas prohibidas; en el primero de ellos, provenientes de las prácticas colusorias, y en el segundo, de abuso de posición de dominio. De entrada es preciso aclarar que no se trata de listas cerradas, sino de una muestra de prácticas frecuentes en que se plasman ambas conductas, lo que significa que pueden detectarse otras que tengan los mismos efectos y en consecuencia la misma prohibición.

<sup>(15)</sup> El Reglamento (CEE) 4064/89, (DO L 395 de 30.12.1989 p. 1) así como las modificaciones incorporadas a él por el Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, fueron modificados por el Reglamento citado. Así, el nuevo Reglamento es una refundición de todos los textos legales, así como de la modificación de los artículos objeto de interpretación jurisprudencial.

<sup>(16)</sup> Asunto T-102/96, en la que el TJCE delimitó el concepto de posición dominante y el de disminución sustancial de la competencia, de forma que quedaran incluidas situaciones que con anterioridad eran de dudosa comprensión, por ejemplo, los oligopolios.

3.6.2 La enumeración de tipos es muy similar en ambos artículos:

- fijar precios;
- limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;
- repartirse los mercados o las fuentes de aprovisionamiento;
- aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes;
- subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias.

3.6.3 El conjunto de las conductas tipificadas se pueden clasificar en dos tipos, que se adaptan más a la situación de la que parten:

- a) Abuso competitivo, que incluye un gran número de prácticas anticompetitivas, tales como la negativa de suministro, fijación de precios bajos por debajo del precio real, las primas de fidelidad o la discriminación en los precios. Esta conducta tiene un efecto económico, la de reducir o impedir la competencia en el mercado o en una parte sustancial del mismo.
- b) Abuso o explotación desleal hacia las empresas que dependen de la posición dominante de otra u otras para la compra de bienes o servicios, a través de precios desleales, discriminación, ineficacia o negligencia, o incluso abusos del derecho de propiedad industrial.

3.6.4 Uno de los tipos más frecuentes es la fijación de precios, interpretado este concepto de manera amplia, como los descuentos, márgenes, condiciones de pago o rebajas. También estarían incluidas aquí prácticas como la de no elaborar presupuestos previos, no ajustarse a la lista de precios y no vender a precios que no sean los ofertados. En todos estos supuestos se ven afectados los consumidores, que, a pesar de las normas específicas que les protegen en sus derechos, se encuentran en situación de inferioridad frente a las empresas que están en posición de dominio en el mercado, con la característica de ser muchas veces el único oferente para ese mercado.

### 3.7 Evolución de la competencia en algunos sectores liberalizados

La política de competencia, contenida en el TCE, se adapta a los sectores tradicionales de la economía europea, de esta forma la evolución que se ha producido en sus normas de desarrollo, ha sido paralela a los nuevos hechos económicos, que exigían una mayor competitividad. Los procedimientos en que se ha efectuado la liberalización de sectores importantes del mercado ha repercutido negativamente en los consumidores, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos pasaban de ser un servicio público a ser empresas con posición de dominio en sus respectivos mercados, con difícil competencia por parte de sus competidores.

### 3.7.1 Energía

3.7.1.1 En estos últimos años se ha producido un gran avance en la liberalización del sector energético europeo (electricidad y gas), que hasta tiempos recientes formaba parte de sector público y como tal estaba intervenido en cuanto a las condiciones y precios de suministro. La Comisión había previsto que todos los clientes no domésticos tuvieran un mercado libre antes de julio del 2004, y los domésticos a partir de julio del 2007. La primera previsión no se ha cumplido en su totalidad, y tal y como están las cosas actualmente se hace impracticable para el consumo doméstico la total liberalización.

3.7.1.2 La situación es complicada, e incluso con un rendimiento defectuoso en los casos de las redes privatizadas, en especial las eléctricas, que mantienen un mantenimiento de bajo coste de sus redes con fuerte incidencia en los usuarios, y con frecuentes cortes en los suministros.

3.7.1.3 No obstante, el actual Reglamento de la electricidad<sup>(17)</sup>, que fomenta el comercio transfronterizo de electricidad, puede servir para aumentar la competencia en el mercado interior, a través de un mecanismo de compensación a favor de los operadores de los sistemas de transporte, y mediante el establecimiento de tarifas no discriminatorias, transparentes e independientes de las distancias.

3.7.1.4 Con posterioridad la Comisión ha establecido un subgrupo encargado de la energía, dentro de la Red europea de la competencia, con la finalidad de discutir y elaborar un acuerdo relativo a la aplicación de las normas comunitarias de competencia a los mercados de la energía.

### 3.7.2 Telecomunicaciones

3.7.2.1 El sector de las telecomunicaciones sufrió una renovación legislativa en el 2002<sup>(18)</sup>, debido, en gran medida, a la modernización del conjunto de normas sobre comunicaciones electrónicas, para adaptar la utilización de las redes a las nuevas tecnologías. Los resultados de la adaptación por parte de los Estados miembros fue desigual. De hecho, el 9º Informe<sup>(19)</sup> sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones en la Unión, se centró en el proceso de incorporación de éstas a los Derechos nacionales, así como en las tareas que corresponden a las autoridades nacionales de regulación (ANR).

3.7.2.2 Del 9º Informe se desprende que el número de operadores se ha mantenido, aunque alguno de ellos ha quedado únicamente en su mercado de origen; por otra parte, la presión competitiva entre los operadores ha pasado de los mercados internacionales y las llamadas a larga distancia al sector de llamadas locales, con una disminución progresiva en estos de los operadores tradicionales, lo que ha beneficiado a los consumidores en el precio de sus llamadas, no así en determinados abusos de su posición inicial a la hora de celebrar nuevos contratos.

<sup>(17)</sup> Reglamento (CE) 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad. DO L 176 de 15.7.2003, p.1.

<sup>(18)</sup> Directiva 2002/77/CE, (DO L 249 de 17.9.2002 p. 21).

<sup>(19)</sup> COM(2003) 715 final.

3.7.2.3 La vigilancia en los mercados de telecomunicaciones para determinar el estado de competencia permite controlar, en cierta medida, a los operadores con posiciones de dominio, con el fin de imponerles obligaciones específicas que impidan un abuso en la imposición de condiciones y precios a los consumidores. En todo caso la Comisión ha hecho un amplio seguimiento de la aplicación de la Directiva 2002/77/CE en cada uno de los Estados miembros<sup>(20)</sup> con el fin de corregir los defectos detectados, que no sólo limitaban la competencia sino que afectaban los intereses de los consumidores.

### 3.7.3 Transportes

El sector del transporte se ha de contemplar desde los diferentes medios empleados en él, aquí nos vamos a referir principalmente al transporte aéreo, al transporte por ferrocarril y al marítimo, objeto de importantes modificaciones, especialmente con objeto de proteger a los pasajeros en el primer caso, y a la seguridad marítima en el tercero.

#### 3.7.3.1 El transporte aéreo

3.7.3.1.1 En el año 2003 la Comisión entabló una acción de diálogo con el sector de la aviación civil con el fin de elaborar una posición común para aplicar la política de la competencia en las alianzas y fusiones que se estaban realizando en dicho sector. De hecho en este mismo año se puso de manifiesto la necesidad de modificar el Reglamento (CE) 1/2003 a fin de completar el transporte aéreo entre la Unión y terceros países, con la finalidad de crear un «cielo abierto» que permitiese intervenir en las alianzas entre compañías europeas y de países terceros, en especial con EE UU. Dentro de este periodo la Comisión examinó varios acuerdos entre empresas, y algunos de ellos serán incompatibles con las normas de competencia<sup>(21)</sup> y en otros se modificó su contenido así como su periodo de duración.

3.7.3.1.2 En este mismo periodo se ha aprobado el Reglamento que contiene los derechos de los pasajeros<sup>(22)</sup>.

#### 3.7.3.2 Transporte por ferrocarril

3.7.3.2.1 El Reglamento 1/2003 otorga a las autoridades nacionales de competencia la facultad de aplicar las normas de defensa de la competencia en el sector ferroviario. A partir de este momento las autoridades, tanto comunitarias como nacionales, deben determinar los temas de interés común dada la liberalización ferroviaria, en colaboración con la DG Transporte y Energía.

<sup>(20)</sup> Véase un amplio resumen de las actuaciones en el XXXIII Informe de la Comisión sobre política de la competencia — 2003, p. 41 y ss.

<sup>(21)</sup> La Comisión denegó la autorización para el acuerdo Air France y Alitalia, en su primera versión, y solicitó la intervención de otras partes interesadas para que hicieran alegaciones. Con relación a British Airways e Iberia la Comisión limitó a seis años la vigencia del acuerdo.

<sup>(22)</sup> Reglamento (CE) 261/2004 (DO L 46 de 17.02.2004, p.1).

3.7.3.2.2 El primer paquete ferroviario de directivas para su liberalización estaba dirigido a lograr la libre circulación del transporte transfronterizo de mercancías por ferrocarril y crear un marco de referencia para el acceso tanto a los servicios de carga, como de pasajeros, asignándose trayectos, tarifas, etc.

3.7.3.2.3 En el segundo paquete se incluye la liberalización de los mercados nacionales de carga, así como la liberalización del mercado nacional e internacional de pasajeros.

3.7.3.2.4 El objetivo global sería alcanzar un planteamiento común para la aplicación de la legislación de la competencia al sector ferroviario a fin de evitar que se produzcan decisiones contradictorias entre las autoridades nacionales y la Comisión.

#### 3.7.3.3 Transporte marítimo

3.7.3.3.1 El sector marítimo es uno de los que tienen más exenciones por categorías, especialmente referidas a las conferencias y consorcios marítimos, que se ajustan al contenido del Reglamento (CE) 823/2000, actualmente en revisión<sup>(23)</sup>, y que tratan de desarrollar el artículo 81.3 TCE, ya que a través de él se permite a los consorcios y conferencias marítimas superar el límite previsto en la norma, siempre que, notificada la Comisión, se obtenga la autorización por el procedimiento de oposición.

3.7.3.3.2 En la práctica algunos consorcios han utilizado estos para realizar prácticas no contempladas por la exención, como es el caso de fijación de precios, que llevó a intervenir a la Comisión<sup>(24)</sup> a fin de limitar el contenido de los acuerdos. En parecidos términos se ha pronunciado el Tribunal de Primera Instancia (TPICE)<sup>(25)</sup> sobre un acuerdo entre compañías de transporte marítimo para no conceder descuentos a sus clientes con respecto a las tarifas publicadas por gastos y recargos.

### 3.8 Efectos en los consumidores de los sectores liberalizados examinados

3.8.1 Los procedimientos en que se ha efectuado la liberalización de los sectores mencionados anteriormente, al haberse realizado a escala nacional, han tenido un efecto negativo, desde la perspectiva del mercado interior. La creación de oligopolios que han privado a los consumidores de una competencia efectiva que ayudara a rebajar precios y a favorecer la competitividad empresarial. La Comisión debería estudiar, además, los efectos que hasta el momento han producido las concentraciones en sectores liberalizados, especialmente en relación con los consumidores.

<sup>(23)</sup> DO C 233 de 30.9.2003, p. 8.

<sup>(24)</sup> Asunto Wallenius/Wilhelmsen/Hyundai, 2002.

<sup>(25)</sup> Asunto IV/34.018, DO L 268 de 20.10.2000, p. 1.

3.8.2 En términos generales, la falta de transparencia, las elevadas e injustificadas tarifas que soportan los clientes industriales y los consumidores y la integración vertical de las empresas no han incidido en la competencia efectiva de los mercados liberalizados, sino al contrario, las condiciones de los contratos para los consumidores han incumplido en muchos casos las normas de la contratación establecido para los contratos tipos de masas.

3.8.3 El problema se plantea en relación con los instrumentos de que disponen los consumidores para hacer efectivos sus derechos frente a estas empresas, en especial mediante acciones jurídicas derivadas de las normas de la competencia, especialmente de los artículos 81 y 82 del Tratado. Las reclamaciones ante las autoridades de la competencia, Comisión y autoridades nacionales, son preponderantemente realizadas por empresarios, y el TJCE no ha resuelto ninguna reclamación de particulares.

3.8.4 La presentación por la Comisión del Libro Verde sobre «Reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia»<sup>(26)</sup> debe determinar un instrumento para los consumidores, que concretaremos en el dictamen que el CESE hará al respecto.

#### 4. Protección de los consumidores ante la política de la competencia

4.1 Es evidente que los consumidores tienen un cuerpo jurídico específico en el que se desarrollan sus derechos y obligaciones<sup>(27)</sup>. El artículo 153 TCE, en su apartado 2, establece que: «al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias, se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores». Se trata de una política de carácter horizontal y como tal debe insertar el contenido de todas aquellas que afectan a los consumidores. En el supuesto de la política de la competencia, no cabe ninguna duda: el mercado al que se dirige tiene como parte a los consumidores, representando a la demanda dentro de este.

4.1.1 En este apartado se trata de destacar, de los derechos reconocidos a los consumidores, cuáles y de qué manera se ven afectados por la política de competencia, especialmente por los efectos del incumplimiento de estas normas en el mercado interior, e incluso de considerar como parte interesada en esta política a los consumidores, a fin de contemplar sus intereses cuando la Comisión tiene que intervenir en casos concretos para establecer las reglas del mercado.

#### 4.2 Derechos económicos

4.2.1 El concepto de derechos económicos de los consumidores se remite a la ausencia de cualquier perjuicio valorable económicamente, que impida al consumidor o usuario del uso y disfrute de los bienes y servicios adquiridos en los términos pactados con el empresario. El principio básico que regula toda

esta materia es el de buena fe y justo equilibrio, entre partes, de forma que todo acto o cláusula contraria al mismo supone la posibilidad de considerarlas como abusivas o contrarias al interés del consumidor.

4.2.2 La relación entre la política de defensa de la competencia y la libertad de elección del consumidor ha sido una de las principales preocupaciones de la norma comunitaria; así se reconoce tanto en el antiguo artículo 85.3 como en el actual artículo 81 TCE, al establecer que sólo se podrán autorizar acuerdos colusorios cuando, a pesar de que limiten la competencia, reporten una ventaja a los consumidores. Uno de los ejemplos típicos son los repartos de áreas geográficas entre competidores, a fin de cubrir todo el mercado, aunque en algunas áreas no sea rentable.

4.2.3 La tutela del mercado, desde el punto de vista de la protección del consumidor, se efectúa vigilando la posible existencia de acuerdos horizontales en materias tales como acuerdos voluntarios, cárteles de precios, centrales de compras, reparto de mercado, etc., tanto como acuerdos verticales, tipos de contratos reguladores de las relaciones entre productores, importadores, etc. También se controla el abuso de posición de dominio con prácticas que dificultan o impiden la entrada de competidores, así como la fijación de precios demasiado elevados o bajos, precios excluyentes o practicando ventajas discriminatorias de unos clientes frente a otros.

4.2.4 La Comisión, de forma sistemática, presenta cada año en el Informe anual un elevado número de decisiones tanto sobre supuestos de prácticas concertadas como de abuso de posición dominante, y algunas sentencias del TJCE, que marcan, en muchos casos, cambios de interpretación de las normas e incluso obligan a modificar la legislación.

4.2.5 Durante los últimos años los asuntos tratados por la Comisión han ido disminuyendo, en gran parte debido a la firme actuación de las autoridades nacionales de la competencia en sus mercados, y muy especialmente por la supresión final del sistema de notificación. En el ámbito de la DG Competencia se resolvieron 24 asuntos, mediante decisión formal, un número mínimo si se compara con el control de concentraciones, que supuso un elevado número de decisiones formales (231)<sup>(28)</sup>, y que correspondían al sistema del modificado Reglamento; en la nueva etapa serán menos, al hacerse competentes las autoridades nacionales, en la mayoría de estas.

4.2.6 De los asuntos tratados, varios afectaban directamente a los consumidores o tenían un especial interés para ellos. En las decisiones individuales se trataron los sectores de telefonía móvil, de la radiodifusión y de las líneas aéreas<sup>(29)</sup>, y en las iniciativas sectoriales se intervino en los sectores de transporte,

<sup>(26)</sup> COM(2005) 672 final de 19.12.2005

<sup>(27)</sup> Véase el Dictamen del CESE — INT/263 — AC 594/2006, ponente Sr. Pegado Liz.

<sup>(28)</sup> Véase el Informe anual por lo que respecta a 2003, p. 191 y ss.

<sup>(29)</sup> Véase Recuadro 3, en Informe anual 2003, p. 29 referido a los abusos del sector de telecomunicaciones; Recuadro 2, en Informe anual 2004, p. 28; Utilización de las redes para la difusión y venta de los derechos deportivos, en Informe anual 2004, p. 43.

las profesiones liberales, los vehículos a motor y los medios de comunicación<sup>(30)</sup>. Tanto en unas como en otras los supuestos analizados hacían referencia a abusos en los precios, con la aplicación del artículo 82 por la aplicación de precios excluyentes y abusivos al suministro<sup>(31)</sup>.

#### 4.3 Derecho de información y participación

4.3.1 La eficacia de la política de los consumidores debe basarse en la participación en las políticas que les afectan, de forma que se hace necesario su integración en todas las políticas que hasta ahora han vetado su intervención. En la Estrategia en materia de política de consumidores<sup>(32)</sup> ya se preveía, entre otros, el objetivo de participación adecuada de las organizaciones de los consumidores en las políticas comunitarias. De hecho un año después se nombra al funcionario de enlace con los consumidores en la DG Competencia.

4.3.2 Las organizaciones de los consumidores disponen de un foro, el Comité de los Consumidores, que es el mecanismo de intervención en la política específica de los consumidores, pero falta un desarrollo más amplio para participar en otras políticas. El reto actual es tener la posibilidad y capacidad de aportar su contribución a las iniciativas comunitarias, en todas las fases del proceso de decisión de la UE. Se tendrán que buscar unos requisitos mínimos que permitan su participación en los organismos consultivos, tal y como ocurre ahora en agricultura, y especialmente en los de nueva creación, como el de transporte, energía, telecomunicaciones, o cualquier otro que se constituya.

4.3.3 Por lo que respecta al tema que nos ocupa, no existe formalmente ninguna forma de participación, los consumidores ni siquiera son consultados en los temas que el Tratado considera que son de su interés. Nos referimos a las exenciones de prácticas concertadas, artículo 81.3, así como las prácticas abusivas que limiten la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores, artículo 82.b). Corresponde pues tanto a la DG Competencia como a las organizaciones de los consumidores establecer los mecanismos de participación y consulta, a través de normas acordadas en común, tal y como se establecía en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea<sup>(33)</sup>, que tendrán un impacto sobre el mercado interior.

4.3.4 Igual responsabilidad debe asumir la DG SANCO, mediante el grupo consultativo permanente, podría intervenir en aquellos asuntos de la competencia que afecten a los derechos de los consumidores.

4.3.5 Por lo que respecta al derecho a la información de los consumidores en materia de competencia, se ha visto reforzado con el nombramiento del funcionario de enlace encargado del contacto con ellos. Las organizaciones europeas de consumidores son informadas de manera habitual, y las organizaciones

nacionales y los consumidores particulares disponen de una página web<sup>(34)</sup> en la que incluso se incluye un modelo de reclamación<sup>(35)</sup> por los perjuicios que les puedan ocasionar las empresas en actuaciones contrarias a la competencia.

## 5. Organismos

El CESE considera que, para hacer efectivo el derecho de información y participación de los consumidores, se debe asegurar, por un lado, que éstos estén legítimamente representados por sus organizaciones, y, por otro, se debe determinar el organismo en que sea efectivo ésta participación, tal y como se señala en los apartados siguientes.

### 5.1 De los consumidores

5.1.1 Las organizaciones de consumidores están reguladas por sus normas nacionales que exigen unos requisitos mínimos para su reconocimiento y legitimación, de forma que quedan legitimadas para ejercer sus derechos como consumidores en cuanto estos se vean afectados por cualquier práctica prohibida.

5.1.2 A nivel europeo se reconocen a todos los efectos aquellas organizaciones que están registradas en la DG SANCO, y que son las que son objeto de información y consulta, a la vez que participan en todos los asuntos que hasta el momento se consideraban de su competencia.

5.1.3 El problema se puede plantear en la aplicación de esta legitimidad, un tanto excluyente, cuando se trate de temas de competencia, en tanto en cuanto suele tratarse de conculcación de derechos concretos de los consumidores, e incluso limitados territorial y temáticamente. Sería preciso discutir ampliamente el concepto de legitimación para poder intervenir en esta materia.

### 5.2 Red Europea de la Competencia

5.2.1 El Reglamento 1/2003 CE<sup>(36)</sup> así como el llamado paquete de modernización establecieron los medios de cooperación entre la Comisión y las autoridades de la competencia en la Red Europea de Competencia (REC)<sup>(37)</sup>. Esta ha comenzado a actuar en 2003, a través de un grupo de trabajo que estudió las cuestiones más generales, tales como su funcionamiento y el sistema de comunicación entre ellos. En estos momentos es plenamente operativa, y está constituida en 14 subgrupos que se ocupan de problemas sectoriales<sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> Página web: [http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_en.htm).

<sup>(35)</sup> Figurará como anexo.

<sup>(36)</sup> De 16 de diciembre del 2002, relativo a la aplicación de las normas de competencia previstos en los artículos 81 y 82 del Tratado, posteriormente modificado Reglamento (CE) n° 411/2004 (DO L 68 del 6.3.2004, p.1).

<sup>(37)</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación en el seno de la Red de las autoridades de competencia (DO C 101 de 27.4.2004).

<sup>(38)</sup> En el 2004 conocieron de 298 asuntos, de los cuales 99 fueron remitidos por la Comisión y 199 por las autoridades nacionales de la competencia.

<sup>(30)</sup> Véase el Informe anual 2004, transportes, p 52; Profesiones liberales, Informe anual 2003, p. 60; distribución de vehículos a motor, Informe anual 2004, p. 44.

<sup>(31)</sup> El asunto British Telecommunications, DO L 360, tuvo especial relevancia al tratarse aún de un monopolio estatal.

<sup>(32)</sup> Comunicación de la Comisión sobre «Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006». COM(2002) 208 final.

<sup>(33)</sup> COM(2001) 248 final.

5.2.2 El Reglamento 1/2003 otorga a la REC medios para asistencia mutua y actuar según las instrucciones de la autoridad competente, y de forma más general de reunir toda la información necesaria a fin de posibilitar la solución de los asuntos. También se encargan de las inspecciones solicitadas por las autoridades nacionales, cuyos resultados se transmiten conforme al procedimiento establecido, a fin de que todas las partes concernidas puedan tener acceso a éstos.

5.2.3 De gran importancia es la intervención de la REC en el programa de clemencia, ya que los Estados miembros han firmado una declaración en la que se comprometen a respetar el contenido de las reglas fijadas en la Comunicación citada. De esta forma sirve como instrumento práctico a los tribunales nacionales competentes en materia de la competencia, a la vez que se encargan de tener al día la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE <sup>(39)</sup>.

5.2.4 La comunicación que debe darse entre la REC, las autoridades de la competencia y los tribunales de justicia permite conocer las demandas relativas a acuerdos y abuso de posición dominante, así como el procedimiento aplicable; de esta forma, la decisión de quién debe realizar la instrucción de la reclamación se adopta en menos tiempo que hasta hace poco.

5.2.5 También sirve la actuación de la REC para detectar infracciones, de forma que la actuación casi preventiva reduce los efectos negativos sobre los competidores y los consumidores. Función importante a resaltar es la intervención en los procedimientos de exención, donde debe valorarse si el resultado de éste es favorable para los consumidores, e incluso si una parte del acuerdo debe estar referido a los beneficios concretos que se esperan para estos.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

---

<sup>(39)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la cooperación entre ésta y las jurisdicciones nacionales para la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado (DO C 101 27.4.2004, p.54).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Aplicación del Programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa — Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Más investigación e innovación — Invertir en el crecimiento y el empleo: Un enfoque común»**

COM(2005) 488 final

(2006/C 309/02)

El 12 de octubre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2006 (ponente: Sra. FUSCO).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes y síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1 Con su Comunicación, la Comisión desea **presentar un enfoque común** <sup>(1)</sup> para la investigación y la innovación en el marco de la aplicación del programa de Lisboa. Dicha aplicación se inscribe en las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, el cual estableció el objetivo de que la UE se convirtiera en 2010 en «*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social*». Dicho Consejo confirmó igualmente el proyecto propuesto por la Comisión en su Comunicación «Hacia un espacio europeo de investigación» <sup>(2)</sup>.

1.2 Mientras que el Consejo Europeo de Barcelona, en su Resolución de marzo de 2002, establecía el objetivo de incrementar la inversión de la UE en investigación y desarrollo (I+D) para llegar al 3 % en 2010 y de aumentar la proporción de la financiación privada hasta 2/3, el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2003 pedía acciones concretas.

1.3 En su Comunicación del 30 de abril de 2003 «Invertir en investigación: un plan de acción para Europa», la Comisión establece acciones para los niveles nacional y europeo, de conformidad con una primera Comunicación de septiembre de 2002 («Más investigación para Europa — Objetivo: 3 % del PIB» <sup>(3)</sup>). Las primeras cifras oficiales sobre I+D muestran que en 2003 el uso intensivo de I+D estaba prácticamente estancado en un 1,93 % del PIB de la UE-25. Sólo Finlandia y Suecia alcanzaron el objetivo.

1.4 El Consejo Europeo emprendió los trabajos de revisión de la Estrategia de Lisboa <sup>(4)</sup> en marzo de 2005. Esta voluntad política común se consolidaría en octubre de 2005 en Hampton Court, en la reunión informal de Jefes de Estado y de

Gobierno europeos, para responder a la considerable necesidad de más competitividad frente a una competencia globalizada.

1.5 La Comisión lanza su primera iniciativa desde su alineamiento con la Estrategia de Lisboa renovada en torno al tema de la sociedad de la información europea 2010 <sup>(5)</sup>, que insta a los Estados miembros a definir las prioridades nacionales de la sociedad de la información en sus programas nacionales de reforma para mediados de octubre de 2005 con el fin de contribuir a los objetivos enunciados en la Comunicación sobre i2010.

1.6 La justificación de las opciones y acciones propuestas proviene del contraste entre el contexto externo y el interno: por una parte, tenemos una encarnizada competencia mundial y, por otra, la rigidez y fragmentación de los mercados nacionales frente a la necesidad de construir un espacio único europeo y de movilidad de trabajadores altamente cualificados. Mediante el reconocimiento de la limitación de sus competencias en la materia, la Comisión trata, sobre todo, de asumir un papel de «catalizador».

1.7 La Comunicación desea reforzar los vínculos entre la investigación y la innovación a través de una **política de investigación** específica dirigida a la creación de nuevos conocimientos y sus aplicaciones, así como a instaurar el marco de la investigación y de una **política de innovación** que se centre en la conversión del conocimiento en valor económico y éxito comercial. De acuerdo con el enfoque para una mejor regulación, cualquier medida que tenga un impacto potencial en la competitividad estaría sometida a una **evaluación de impacto**.

1.8 La evaluación que acompaña a la Comunicación considera tres opciones de política y opta por la última <sup>(6)</sup>:

- no hacer nada;
- una política de integración;
- un enfoque común.

<sup>(1)</sup> (SEC(2005) 1289, anexo al documento COM (2005) 488 final; evaluación de impacto en que la Comisión se decanta por la tercera opción del enfoque común.

<sup>(2)</sup> DO C 204 de 18.7.2000.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 499 final.

<sup>(4)</sup> «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa» [COM(2005) 24 final] de 2.2.2005 y «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa» (COM(2005) 330 final) de 20.7.2005.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 229 final y SEC(2005) 717 de 1.6.2005 sobre «i2010 — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» para la promoción del crecimiento y el trabajo en las industrias de la sociedad de la información y los medios de comunicación. Se centra en el sector de la economía de la UE responsable del 40 % del aumento de la productividad y del 25 % del incremento del PIB en la UE.

<sup>(6)</sup> SEC (2005) 1289, Evaluación de impacto.

1.9 El Plan de acción propuesto por la Comunicación consta de cuatro partes:

- Investigación e innovación: factores clave de las políticas de la UE;
- Investigación e innovación: factores clave para la financiación de la UE;
- Investigación e innovación: factores clave para las empresas;
- Mejores políticas de investigación e innovación.

1.10 Diecinueve acciones se dividen en tres ámbitos de acción principales: política pública y regulación, finanzas y fiscalidad <sup>(7)</sup> y el papel del sector privado <sup>(8)</sup>.

1.11 Si bien parece que esta Comunicación ha seguido la vía de la anterior de 2003, la Comisión añade que los programas nacionales de reforma abrazan decididamente la investigación y la innovación. Estos programas nacionales de reforma contarán con el apoyo de la financiación comunitaria, que irá dirigida específicamente a actividades de interés europeo, de consejos para un desarrollo coordinado de políticas y de mejores plataformas para el aprendizaje mutuo en todas las regiones donde la cooperación transnacional ofrezca un gran valor añadido. En el Pacto de Estabilidad se reconocen los esfuerzos invertidos en I+D: se autorizan gastos superiores al 3 % del déficit.

1.12 El CESE tiene igualmente en cuenta el Informe Esko Aho (aunque éste no constituye el objeto de nuestra consulta), puesto que, en el punto 3.1 «Mayor inversión en conocimientos e innovación» de la Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2006, la Comisión no menciona el documento COM(2005) 488 final, sino el informe Esko Aho. El CESE lamenta que este último no haya sido objeto de consulta ni de evaluación previa y, por ello, lo incluye en el presente debate.

1.13 En octubre de 2005, en Hampton Court, se designó a un grupo de cuatro personas coordinado por el Sr. Aho. El informe de enero de 2006 que presentaron ante la Comisión Europea con vistas al Consejo Europeo de primavera de 2006 formula una serie de recomendaciones con el fin de acelerar la aplicación de las iniciativas organizadas a los niveles europeo y nacional para la investigación y la innovación. Este informe se basa en la Comunicación sometida a examen, pero propone una mayor integración (opción 2, SEC(2005) 1289). El informe se presentó en marzo de 2006 ante el Consejo de Competitividad y el Consejo Europeo de Bruselas. Este último subrayó la importancia del informe Aho e instó a la Comisión a evaluarlo para septiembre de 2006 <sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> Movilización de los recursos públicos y privados; ventajas fiscales, Fondos Estructurales europeos y acceso de las PYME a la financiación.

<sup>(8)</sup> Colaboración entre las universidades y las empresas, polos y *clusters* (agrupaciones), servicios proactivos de ayuda a las empresas y servicios innovadores.

<sup>(9)</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006.

## 2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación sometida a examen, cuyo punto de partida es la *asociación para el crecimiento y el empleo*, ya que trata de cubrir el conjunto de las actividades en materia de investigación e innovación, incluida la innovación no tecnológica. Ésta bosqueja acciones que superarían el 3 % de Barcelona <sup>(10)</sup> y describe en términos generales los compromisos contraídos por la Comunidad detallando las medidas de apoyo a la investigación y a la innovación que se están adoptando o que se adoptarán en el futuro <sup>(11)</sup>.

2.2 Como menciona la Comunicación, la competencia mundial para atraer inversiones hacia la investigación y la innovación crece constantemente, incluso en los países emergentes, como China, la India y Brasil. «La diferencia en la inversión en investigación entre la Unión Europea y los Estados Unidos ya supera los 120 millardos al año y va en rápido aumento» <sup>(12)</sup>. En el caso de Europa, el grado de competencia es tan elevado que ningún Estado miembro puede triunfar aisladamente. Las sinergias transnacionales constituyen la única vía para fomentar la investigación y la innovación y transformar estas últimas en crecimiento y trabajo. Además, la investigación y la innovación son necesarias para aumentar la sostenibilidad de la economía de la UE con soluciones que favorezcan el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección medioambiental.

2.3 Gracias al Plan de acción, la mayoría de los Estados miembros ha empezado a adoptar medidas nacionales para estimular la I+D en el sector privado y a fijar objetivos para alcanzar el 2,6 % del PIB en inversión en investigación para 2010. Las ventajas fiscales adquieren en este sentido una importancia particular <sup>(13)</sup>. No obstante, la intensidad de la investigación en la UE se encuentra más o menos estancada, incluso en el sector privado: la situación es preocupante.

2.4 La justificación de las acciones abre el debate sobre las comparaciones de productividad entre los Estados miembros de la UE y otros países.

2.4.1 En primer lugar, existen diversas definiciones de «productividad» (relación entre la cantidad producida de un bien o servicio y el número de unidades de un factor de producción empleado). La medida más utilizada es monofactorial –el trabajo– y el indicador que se emplea es la producción de un trabajador por hora en el sector industrial. Se trata de un parámetro que resulta más fácil de obtener, aunque sea parcial. En este caso, el capital se considera un elemento exógeno al proceso de producción.

<sup>(10)</sup> INI/2006/2005: 12.10.2005, según el análisis del COM(2005) 488 final realizado por el Parlamento Europeo.

<sup>(11)</sup> SEC(2005) 1253, anexo al documento COM(2005) 488 final, «No aplicación».

<sup>(12)</sup> COM(2003) 226 final, punto 2.

<sup>(13)</sup> Ya las han aplicado ocho Estados miembros, donde representan un 13 % de la inversión directa en investigación.

2.4.2 En segundo lugar, no debemos caer en la generalización cuando comparamos Europa con los Estados Unidos, sino distinguir las diferencias importantes por sector y Estado, incluso dentro de un país como Estados Unidos. En Europa hay sectores y países competitivos en los que se registran importantes progresiones en cuanto a productividad. Según el informe de O'Mahony y van Ark (2003), los cálculos de los costes por unidad de trabajo en el sector manufacturero reflejan que la UE no es competitiva frente a los Estados Unidos en los sectores de alta tecnología, aunque sí lo es en otros. Sin embargo, la competencia principal en las industrias tradicionales la constituyen los bajos salarios de terceros países y no los Estados Unidos. Esta situación ejerce una presión difícil de soportar para la UE. La visión de Dosi, Llerena y Labini (2005) es más crítica: consideran la necesidad de una política industrial europea que no sea tabú.

2.4.3 En tercer lugar, la productividad global de los factores o *total factor productivity* (TFP) constituiría la mejor medida – obtenida adaptando el PIB para tener en cuenta las diferencias en todos los *inputs* empleados (Calderón, 2001)– y permitiría una mejor comparación entre países. Con el fin de explicar las diferencias de productividad entre países, en diversos estudios empíricos se ha procedido a clasificar en tres grupos los factores de aumento de la productividad de la mano de obra o el factor total. No obstante, dada la interdependencia entre Estados, Calderón afirma que las diferencias de TFP entre países parecen deberse a la velocidad de la difusión tecnológica (mediante el comercio, la inversión directa extranjera o la inmigración) <sup>(14)</sup>.

2.4.4 Si el asegurar la rapidez de la difusión es lo que marca la diferencia, las PYME innovadoras son, pues, indispensables para la difusión a través de la creación de nuevos mercados. Del mismo modo, la elección de prioridades estratégicas para la investigación y la innovación podría favorecer una difusión más rápida de los conocimientos.

2.4.5 Por último, la garantía de personal cualificado y la localización de las inversiones empresariales constituye una preocupación tanto en los Estados Unidos como en Europa, sobre todo frente a China, que afronta un déficit de 75 000 trabajadores muy cualificados que le impide pasar a una economía de servicios.

2.5 Dicho esto, habría dos visiones «macro» que marcarían las elecciones de política. Por una parte, existirían necesidades urgentes de innovación organizativa, condición previa para la innovación técnica (Lam 2005 y OCDE 2005), válida también para las instituciones europeas (Sachwald 2005, Sapir et al 2003, Esko Aho 2006). Por otra parte, la razón de que las empresas no inviertan lo suficiente en I+D e innovación en Europa sería la ausencia de un mercado «innovation-friendly» (en favor de la innovación) en el cual lanzar nuevos productos y servicios (Esko Aho 2006). El CESE señala, no obstante, que el espíritu empresarial y la asunción de riesgos siguen siendo indispensables.

2.6 Las deficiencias del mercado como creador de innovación son ampliamente conocidas en la literatura a partir de los estudios de Arrow (1962) y de Dasgupta y Stiglitz (1980). Los programas marco de la Comisión se han basado, en gran medida, en la racionalidad de un apoyo activo de nivel «micro» a la I+D de las empresas, mediante una combinación de apoyo a la I+D y de promoción de la cooperación para superar los obstáculos más desalentadores (facilitación de la búsqueda de socios y fomento de dinámicas conjuntas que produzcan, entre otras cosas, ventajas en términos de incorporación al mercado, de *downstreaming* y de economías de escala). Sin embargo, estas iniciativas no han bastado para instaurar una dinámica sostenible de innovación en el conjunto de la UE.

2.7 Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción que la Comisión insista en los niveles «meso», sectorial y transfronterizo. Los instrumentos de asociaciones, redes, *clusters* (agrupaciones), aglomeraciones, foros y diálogos demuestran la importancia de los vínculos, externalidades y *spillovers* (repercusiones negativas) entre empresas y organizaciones, así como geográficos, para facilitar la innovación. En estos espacios de coordinación se podrán identificar más fácilmente los factores de impacto en el nivel de inversión en innovación y de *bottleneck* (puntos de congestión).

2.8 No obstante, el enfoque y las acciones propuestas no vienen acompañados de indicaciones presupuestarias, aunque para llevarlos a cabo se requieren recursos y capacidades de coordinación importantes. Además, en la misma página en que la Comisión realiza la única mención de la presente Comunicación en su Comunicación al Consejo de Primavera de 2006, recuerda que «las propuestas legislativas sólo producirán efectos prácticos una vez que las hayan adoptado el Consejo y el Parlamento. Además, muchas de las acciones financieras dependen de la finalización y la realización de las perspectivas financieras de 2007-2013». Incluso las acciones propuestas son solamente a título indicativo.

2.9 El CESE insta a la Comisión a aportar lo antes posible indicaciones presupuestarias que incluyan un sistema claro de seguimiento y evaluación de esta comunicación con una fecha precisa, por ejemplo, 2008. Además, el CESE estima necesario que la Comisión elabore un informe que comprenda todos los informes de los grupos de expertos directamente relacionados con la comunicación y una evaluación de las recomendaciones formuladas. Tales indicaciones deberían ser coherentes con la opción y las acciones elegidas. Por último, en el marco de los esfuerzos por superar la fragmentación existente, sería conveniente tener un esquema de las personas responsables de la coordinación de las acciones propuestas en el documento COM(2005) 488 a todos los niveles (regiones, Estados miembros e instituciones europeas). La Comisión ha realizado grandes esfuerzos en los *Trendcharts* (gráficos de tendencias) por país, en los que se describen las instituciones de investigación e innovación, lo que podría utilizarse como base para realizar dicho esquema. También sería interesante reflexionar acerca de las experiencias de «*virtual agency*» (agencia virtual) en los Estados Unidos en el campo de la investigación y la innovación.

<sup>(14)</sup> *Ibidem*, Calderón 2001, página 19.

2.10 El CESE observa, además, que en la Comunicación no se definen los conceptos principales (investigación, innovación, conocimiento y tecnología). Ahora bien, la Comisión ha apoyado la investigación transeuropea para lograr dichas definiciones; Eurostat y la OCDE han definido la innovación. En el último Cuadro europeo de indicadores de la innovación («*European Innovation Scoreboard*») sobre la relación entre los *inputs* y los resultados o *outputs* de innovación, se crea el concepto de «*innovation efficiency*» (eficiencia de la innovación) y se considera la I+D como una *input* de la innovación. Asimismo, sería necesario que se estableciera una mejor distinción entre las acciones destinadas a la investigación y la innovación como tales y las políticas de promoción de condiciones para generar innovación (por ejemplo: formación, recepción y gestión de recursos humanos móviles, y ayuda a las PYME y a las regiones más desfavorecidas en un *uptake* (consumo) de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) donde los costes sean proporcionalmente más altos que para otros agentes); es decir, distinguir entre la innovación entendida como nuevos productos y servicios en el mercado y la innovación como proceso. La primera es una condición necesaria, aunque insuficiente, para un crecimiento endógeno dinámico.

2.11 El seguimiento del CESE en la materia es muy activo: ha elaborado diversos dictámenes sobre el amplio ámbito que abarca el documento COM(2005) 488. Por falta de espacio, el CESE se limita a recordar brevemente sus dictámenes, entre los que cabe destacar el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Hacia un espacio europeo de investigación» (CESE 595/2000), en el que figuran todos los temas del documento COM(2005) 488, en particular en los puntos 7 «Investigación e innovación técnica» y 8 «Intercambio de personal entre institutos de investigación e industria».

2.12 En el Dictamen CESE 724/2001 sobre ciencia y sociedad se señala el papel de la investigación básica en la mayoría de las grandes invenciones. En el punto 2.5 del Dictamen del CESE sobre la investigación fundamental en Europa<sup>(15)</sup> y su correlación con la investigación aplicada se subraya la cuestión de las patentes: el CESE señala la urgencia de crear un sistema de patente europea que, como en los Estados Unidos, conceda un periodo de gracia entre la publicación científica de una invención y la patente de utilización de dicha invención. El CESE declara que la obtención de esta patente comunitaria debe ser rápida y poco costosa, y lamenta su retraso debido a cuestiones lingüísticas.

2.13 El Dictamen del CESE sobre los investigadores en el espacio europeo de la investigación respalda la «Carta europea del investigador»<sup>(16)</sup> y, en el punto 5.4, subraya la necesidad de intercambios entre el mundo universitario y el empresarial. Por otro lado, recomienda una mayor valorización de los expertos con años de experiencia, previendo la compatibilidad y el reconocimiento de varios componentes de la seguridad social y de

alojamiento garantizando, al mismo tiempo, «la cohesión familiar» (punto 5.5.5). En su Dictamen sobre la ciencia y la tecnología<sup>(17)</sup>, el CESE<sup>(18)</sup> subraya la importancia, la financiación y la organización en subprogramas y en nueve ámbitos de investigación del Séptimo Programa Marco de Investigación (PM7), sobre los que el Comité ha emitido dictámenes específicos<sup>(19)</sup>.

2.14 En su Dictamen sobre el programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)<sup>(20)</sup>, el CESE señala la importancia de la participación de las PYME y de los interlocutores sociales en la innovación<sup>(21)</sup>. A su juicio, éstos deben participar plenamente para que la innovación tenga éxito. En su dictamen en curso sobre el marco político para reforzar la industria manufacturera de la UE, acoge con satisfacción el enfoque sectorial; no obstante, recuerda que la coordinación precisa recursos, pero que no se dispone de presupuesto para ello. Por otro lado, espera que las cualificaciones de los trabajadores —que sigue siendo un tema sectorial— reciban la atención necesaria. Esta política industrial con más grado de integración reviste suma importancia: «da empleo a más de 34 millones de personas, que representan más del 80 % del gasto en I+D del sector privado de la UE».

### 3. Observaciones específicas

3.1 El CESE aprueba, en particular, los esfuerzos de la Comisión en favor de un sistema competitivo europeo de la propiedad intelectual y en cuanto a las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013). Además, recomienda que se preste una atención especial a la gestión de las patentes de innovación, tanto dentro como a través de los instrumentos mencionados en el punto 2.7.

3.2 Un mejor sistema de difusión de conocimientos resulta esencial para la competitividad. Cabe señalar la iniciativa de los Centros de Enlace de la Innovación y la idea de la Comisión de utilizar bonos para las PYME en el PIC (programa marco de competitividad e innovación) para servicios de consultoría en sus estrategias de innovación. Los *clusters* transfronterizos facilitarían esta difusión; su importancia se reconocerá en una próxima comunicación sobre los *clusters* en Europa. En 2006 se empezará a crear una base de datos sobre los *clusters*.

3.3 El CESE insiste en la importancia de la dimensión social de la innovación y de la valorización del capital humano y social como generador de investigación e innovación, y espera que la próxima versión del Manual de Oslo (OCDE-Eurostat) incluya estadísticas para tenerlo en cuenta con indicadores para el capital humano cualificado y para otros espacios fuentes de innovación, como las universidades y otros institutos de educación y las plataformas mixtas industria/organismos del Estado/universidades.

<sup>(17)</sup> DO C 157 de 26.6.2005.

<sup>(18)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

<sup>(19)</sup> Nanotecnologías, biotecnologías, investigación sobre la salud, tecnologías de la información, investigación energética (incluida la investigación sobre la fusión), sector espacial y seguridad.

<sup>(20)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

<sup>(21)</sup> «El 98 % de las empresas europeas son pequeñas y medianas empresas (PYME). Representan el 55 % de los puestos de trabajo en el sector privado. El potencial de innovación de las PYME en lo que respecta a procesos de producción, productos y servicios es considerable».

<sup>(15)</sup> DO C 110 de 30.4.2004.

<sup>(16)</sup> DO C 110 de 30.4.2004.

3.4 Por lo que se refiere a las ayudas de Estado para la innovación, que supondrían un impulso importante para los gastos en investigación de las empresas, el CESE se congratula por la atención prestada a las PYME e insta a la Comisión a considerar la creación de empleo como inversión en investigación e innovación, si los puestos de trabajo tienen como finalidad precisa estas últimas. Asimismo, el CESE subraya la necesidad de fomentar la creación de PYME innovadoras con instrumentos como el capital riesgo y garantizando la implicación del Fondo Europeo de Inversiones.

3.5 Unos recursos humanos adaptados a todos los niveles constituyen un importante factor para la innovación, dada la competencia global mencionada en el punto 2.4.5. La Comunicación se centra en los recursos científicos. Ahora bien, convendría tratar también el tema del empleo cualificado no científico. Por otro lado, convendría hallar un equilibrio entre la oferta y la demanda de competencias y conocimientos específicos según las necesidades de cada sector. La participación de todos los agentes sociales y partes interesadas sería de gran ayuda a la hora de encontrar soluciones eficaces y rápidas. El CESE pide a la Comisión que abra el debate sobre el tema.

3.6 Del mismo modo, en aras de la movilidad, sería conveniente avanzar en lo que se refiere a las cartas de competencias comunes europeas, necesarias en cada sector y ámbito, sin olvidar la dimensión cualitativa de la educación (valores e igualdad de oportunidades). Como las DG Empleo y Educación y Cultura se ocupan también del tema de los recursos humanos, sería importante que se integraran sus iniciativas sobre investigación e innovación en esta Comunicación con el fin de cubrir todo el abanico.

3.7 El CESE invita a la Comisión a promover la investigación y la innovación en todos los sectores posibles: no solamente existen problemas de competitividad en el sector de la alta tecnología. La gestión estratégica de los cambios que acompaña a un *uptake* o consumo masivo de nuevas tecnologías en las PYME podría incluirse entre las acciones propuestas. En este sentido, la participación de los agentes sociales y otras partes interesadas sería vital.

3.8 El CESE está de acuerdo con el informe Esko Aho en cuanto a que las empresas de más de 250 trabajadores no reciben toda la atención necesaria: una de las posibles razones residiría en el carácter excesivamente restringido de la definición de las PYME con respecto a la de los Estados Unidos y Japón. El CESE considera necesario que se preste atención a la financiación de las PYME innovadoras con vistas a crear una economía europea de la innovación en la que haya cohesión social. No resulta sorprendente que la región de Emilia-Romaña, que forma parte de la red Paxis (Pilot action of excellence on innovative start-ups) sea una de las más activas en

este sentido, aunque otros indicadores de innovación en Italia sean menos favorables. Del mismo modo, los servicios de ayuda a las empresas deben especializarse para responder a las especificidades de las PYME en sus diversas formas (cooperativas, otras empresas de economía social, etc.).

3.9 El CESE desearía que la Comisión mencionara las acciones de investigación e innovación con otras regiones del mundo. La Comisión ya ha adoptado un enfoque internacional en los TrendCharts y en diversas iniciativas. Tras la Comunicación 346 de 25 de junio de 2001 sobre la dimensión internacional del espacio europeo de la investigación (EEI), el programa INCO del Sexto Programa Marco ha favorecido la participación de terceros países, y seguirá haciéndolo con el Séptimo Programa Marco. Estas acciones podrían valorizarse dedicándoles un capítulo específico del abanico propuesto. Asimismo, el papel del medio urbano y metropolitano en la innovación merece ser objeto de más estudios.

3.10 El CESE recomienda a la Comisión que evalúe el calendario relativo a la inversión tecnológica, la liberalización y la reestructuración, dado que las empresas y, sobre todo, las de mayor dimensión, tendrán que hacer frente a los cambios de dirección al tiempo que a las necesidades de inversión en investigación e innovación (por ejemplo, en el ámbito de la energía, transportes e industrias de red).

3.11 Por otro lado, el CESE estima que podría ser necesario encontrar un término medio entre la promoción de la innovación en materia de marketing y *licensing* (conjuntamente) para nuevos productos y servicios, y el derecho sobre competencia.

3.12 El CESE considera la innovación como un *input* para una economía competitiva en la que exista cohesión social y no como un resultado final en sí mismo. Teniendo en cuenta que constituye todo un reto, el CESE pide a la Comisión que realice estadísticas y promueva estudios con el fin de medir mejor los vínculos entre la innovación, la competitividad y la cohesión social, con objeto de evaluar sus resultados de forma clara y eficaz y comunicarlos a los ciudadanos europeos de manera convincente. Según el informe de Dosi, Llerena y Labini, es necesario que se realicen acciones ambiciosas y misiones tecnológicamente audaces que se justifiquen por su valor intrínseco social y político (Dosi et al, 2005).

3.13 Además, considerando la innovación como sistema, el CESE insta a la Comisión a coordinarse con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con el fin de asegurar sinergias entre los programas de este último Séptimo Programa Marco de Investigación y el Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC), de modo que la innovación se conforme como un sistema dinámico y bien estructurado.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos de terapia avanzada, y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n° 726/2004»**

COM(2005) 567 final — 2005/0227 (COD)

(2006/C 309/03)

El 10 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea 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 31 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BEDOSSA).

En su 428° Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Resumen

1.1 Se acoge favorablemente esta propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos de terapia avanzada, por el que se modifican la Directiva 2001/93/CE y el Reglamento (CE) n° 726/2004.

1.2 En efecto, en un contexto en el que se aceleran los progresos científicos, especialmente en el ámbito de las biotecnologías, es importante aportar aclaraciones, rigor y competencia.

1.3 Los objetivos de esta propuesta son varios: permitir la constitución de un conjunto coherente en el ámbito de las terapias avanzadas, colmar el vacío reglamentario actual y reforzar la evaluación específica de la Agencia Europea de Medicamentos en estos campos nuevos. De esta forma, se podrá:

- responder rápidamente a las peticiones de los pacientes y a las expectativas de los industriales interesados por la investigación y el desarrollo de la medicina regenerativa;
- garantizar un elevado nivel de protección de la salud a los pacientes europeos;
- garantizar una seguridad jurídica global, manteniendo a la vez un buen nivel de flexibilidad técnica, para poder adaptarse a la realidad de la evolución científica y tecnológica.

1.4 Para tener en cuenta las particularidades de los medicamentos de terapia avanzada, el marco jurídico elegido debe ser exhaustivo, sólido y aplicable en todos los Estados miembros.

1.5 Se ha optado por la fórmula del reglamento, que, en el presente caso, parece ser el instrumento jurídico más adecuado, sobre todo si se tiene en cuenta que hasta que no se adopte un régimen legislativo específico no podrán resolverse los problemas de salud pública que siguen planteándose actualmente en la Unión Europea en relación con los medicamentos de terapia avanzada.

1.6 No obstante, esta propuesta de Reglamento presenta determinados aspectos que pueden plantear dificultades de aplicación debido a la definición establecida respecto de la propuesta de Directiva sobre los productos sanitarios, por lo que es necesario garantizar que en el texto definitivo se aclaran varios interrogantes y eventuales dudas:

- cabe preguntarse cuál es el interés de esta nueva reglamentación, dado que la cuestión de los medicamentos de terapia avanzada, genoterapia y terapia celular ya se ha resuelto mediante directivas específicas relativas a los productos farmacéuticos;
- en particular, las definiciones contenidas en el artículo 2b) parecen complicadas y tienen más bien una función accesorias;
- es evidente, por otra parte, que una legislación farmacéutica nacional puede impedir la aplicación de una legislación europea;
- en este caso, hubiera sido preferible adoptar un planteamiento más flexible y proceder mediante reconocimientos recíprocos;
- en cuanto a los productos autólogos (procedentes del propio paciente) y de origen no industrial en el sector hospitalario, también plantean la cuestión de los productos límite («borderline») de origen diferente y de aplicación europea.

## 2. Observaciones generales

2.1 El examen de la propuesta de Reglamento, artículo por artículo, da lugar a una serie de observaciones, interrogantes y recomendaciones. En lo referente al artículo 2 «Definiciones» (1):

2.2 Las definiciones relativas a los medicamentos genotépicos y a la terapia celular somática no suelen plantear problemas, sobre todo porque con el tiempo y la experiencia se han alcanzado consensos al respecto; estos productos ya están clasificados como medicamentos y regulados como tales en la Comunidad.

2.2.1 La definición de un producto obtenido mediante la ingeniería tisular resulta más compleja. La versión actual del artículo 2.1.b), al indicar en el primer guión que un producto de ingeniería tisular «consiste en células o tejidos genomanipulados, o los contiene» sin especificar «como parte integrante», engloba de hecho dentro de los medicamentos innovadores a los productos sanitarios que incorporan con «una acción accesorias» productos de la ingeniería tisular, vaciando de sentido lo dispuesto en la propuesta de Directiva sobre productos sanitarios que se debate actualmente.

(1) COM(2005) 567 final.

2.2.2 La redacción del segundo guión del artículo 2.1.b) también puede generar problemas de aplicación y, en concreto, de superposición con la Directiva sobre productos sanitarios: dado que los productos de la ingeniería tisular se engloban dentro de la normativa sobre los productos farmacéuticos, sería aconsejable hacer referencia a su función primaria de tratamiento o prevención de las enfermedades o de modificación de las funciones fisiológicas con una acción farmacológica, inmunológica o metabólica, y no limitarse a las propiedades de «regenerar, restaurar o reemplazar un tejido humano», que también caracterizan a determinados tipos de productos sanitarios.

2.3 Cabe destacar el esfuerzo que se ha realizado para definir con la mayor exactitud posible lo que se entiende por «producto de ingeniería tisular». A pesar de ello, no se desprende claramente la diferencia con respecto a la terapia celular (trasplantes de médula, trasplantes de citoblastos, trasplantes de sangre de cordón umbilical, citoblastos adultos o embrionarios, etc.).

2.4 Para tratar de clarificar esta definición, el Comité propone emplear como pistas de reflexión ejemplos de productos actualmente considerados como de ingeniería tisular. Se podría así mejorar la comprensión, tanto más cuanto que nadie ignora la existencia de un debate y de controversias al respecto, sobre todo en lo referente a los citoblastos embrionarios.

2.5 Los aspectos éticos no plantean ya ningún problema, salvo en el caso de los citoblastos embrionarios humanos (HESC).

2.6 La controversia más importante se refiere al modo de producción de estos citoblastos. En particular, la producción de citoblastos mediante transferencia nuclear (es decir, clonación) plantea graves cuestiones éticas y, hasta la fecha, no se ha conseguido llegar a un verdadero consenso al respecto en la Unión Europea. Las reticencias más frecuentes son el riesgo de clonación reproductiva, de tráfico de ovocitos y de comercialización de partes del cuerpo humano.

2.7 En efecto, tanto el Convenio europeo sobre bioética (Convenio de Oviedo, 1998) como el Comité Internacional de Bioética (Unesco, 1997) condenan explícitamente estas prácticas.

2.8 A falta de consenso entre los Estados miembros de la Unión Europea, el uso de los citoblastos embrionarios humanos es, por tanto, una responsabilidad nacional.

2.9 Es pues esencial la precisión de los considerandos<sup>(2)</sup>, porque tiene claramente en cuenta la realidad del debate y recuerda que este texto que regula los medicamentos de terapia avanzada a escala comunitaria no tiene por objeto «interferir con las decisiones de los Estados miembros para permitir o no el uso de cualquier tipo específico de células humanas (como los citoblastos embrionarios) o animales».

2.10 Este texto tampoco debe «afectar a la aplicación de la legislación nacional que prohíbe o restringe la venta, el suministro o el uso de medicamentos que consistan en dichas células, las contengan o deriven de ellas».

### 3. Observaciones específicas

3.1 La armonización de los principios con respecto a los demás medicamentos biotecnológicos modernos actualmente regulados a escala comunitaria requiere un procedimiento centralizado de autorización, es decir, una evaluación científica única de la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos de terapia avanzada.

3.2 Sin embargo, por su propia naturaleza, estas terapias avanzadas requieren unos procedimientos preclínicos y clínicos específicos con respecto a los tratamientos médicos clásicos, especialmente en lo que atañe a los conocimientos, el plan de gestión de riesgos y la farmacovigilancia posterior a la autorización de comercialización.

3.3 La propuesta de Reglamento objeto de examen destaca, con razón, la necesidad de desarrollar en las comisiones de evaluación de los productos de medicina humana (CHMP<sup>(3)</sup>) unos conocimientos específicos para evaluar este tipo de productos, por ejemplo, mediante la participación de asociaciones de pacientes en los grupos de evaluación.

3.4 Es determinante, a este respecto, la propuesta de creación de un Comité de terapias avanzadas (CAT<sup>(4)</sup>), al que el Comité de medicamentos de uso humano de la Agencia Europea de Medicamentos deberá consultar sobre todo lo relacionado con la evaluación de datos relativos a los medicamentos de terapia avanzada, antes de emitir su dictamen científico final.

3.5 En efecto, la creación de este Comité de terapias avanzadas permitirá reunir, en el conocido contexto de escasez, a los mejores expertos actualmente disponibles a nivel comunitario en el campo de los medicamentos de terapia avanzada, así como a representantes seleccionados de las partes interesadas.

3.6 Esta creación se justifica plenamente porque permitirá definir, además de los procedimientos científicos, las normas de buenas prácticas clínicas y de buenas prácticas de fabricación, y acompañar su evaluación hasta la autorización de comercialización e incluso más allá de esta autorización.

3.7 Es importante recordar el principio según el cual «las células o los tejidos que contengan los medicamentos de terapia avanzada deben obtenerse mediante donación voluntaria y no remunerada». Se contribuye de esta forma a responder a la voluntad permanente de aumentar las normas de seguridad de los tejidos y las células, a evitar los riesgos de comercialización de partes del cuerpo humano y, por ende, a proteger la salud humana.

3.8 Se confirma la función de asesoramiento de la Agencia Europea de Medicamentos, que será determinante en todos los niveles: desde la producción de medicamentos de terapia innovadora, las buenas prácticas de fabricación o las normas relativas al resumen de características del producto, etiquetado, prospecto y especificidades técnicas de los medicamentos, hasta la determinación de las zonas limítrofes con otros sectores (como los de los cosméticos o los productos sanitarios), que pueden ir surgiendo con el desarrollo de la ciencia.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 567 final, sexto considerando.

<sup>(3)</sup> CHMP: Comité de medicamentos de uso humano.

<sup>(4)</sup> CAT: Comité de terapias avanzadas.

3.8.1 Hay quien señala que los procedimientos utilizados pueden conllevar costes elevados, cuando las autorizaciones nacionales son menos costosas, y plantean el problema de los periodos de transición más largos a nivel nacional (cinco años) que a nivel de la Unión Europea (sólo dos años). Este riesgo político de procedimiento nacional descentralizado podría obstaculizar su acceso a los medicamentos de terapia avanzada. En efecto, algunos Estados miembros disponen de este acceso, mientras que otros no.

3.9 Por último, la propuesta examina adecuadamente el aspecto económico de la cuestión<sup>(5)</sup>. Es esencial que en el ámbito de la industria sanitaria la Unión Europea ocupe el lugar que le corresponde en la competencia mundial, tanto a nivel del mercado interior como del mercado extracomunitario.

3.10 Los avatares de la situación económica debidos a la incertidumbre o a la rápida evolución del sector científico, así como el coste considerable de los estudios, provocan grandes retrasos a la hora de realizar inversiones importantes y sostenibles en el sector de los medicamentos y, en particular, los medicamentos de terapia avanzada.

3.11 Además, suelen ser pequeñas y medianas empresas las que llevan a cabo los estudios necesarios para demostrar la calidad e inocuidad no clínica de los medicamentos de terapia avanzada, que con frecuencia no se basan en experiencias anteriores en el ámbito farmacéutico (se trata en general de «spin-off» (empresas derivadas) de laboratorios de biotecnología o de productores de productos sanitarios).

3.12 Como apoyo e incentivo a la realización de estos estudios, parece pertinente la propuesta de crear «un sistema de evaluación y certificación por la Agencia de los datos resultantes, independientemente de cualquier solicitud de autorización de comercialización».

3.12.1 Sin embargo, la ingeniería de tejidos permite obtener productos elaborados por PYME, empresas de nueva creación o empresas derivadas, es decir empresas que no forman parte de la industria farmacéutica. Se imponen pues varias observaciones:

- ¿qué abarcará este Reglamento para ser operativo? ¿No provocará grandes debates, cuando las tecnologías empleadas son prometedoras?;
- la composición del Comité de terapias avanzadas (CAT) también plantea el problema de su dependencia con respecto al Comité de medicamentos de uso humano (CHMP), al estar formado por un representante por Estado miembro;
- el marco legislativo elegido es inadecuado, porque se trata de productos farmacéuticos no tradicionales que entrañarán modificaciones en otros textos;
- la precaución relativa a la utilización de células madre podría provocar el veto de los países interesados, porque la redacción debe ser «adecuada», ya que no es bueno entrar en demasiados detalles.

3.13 Se debe apoyar, e incluso alentar, el objetivo de facilitar la evaluación de cualquier futura solicitud de autorización de comercialización que se base en los mismos datos.

3.14 No obstante, convendrá estar alerta y, si fuera necesario, adaptar dicha disposición, a fin de tener en cuenta la rápida evolución de los datos científicos (por ejemplo, duración de validez de los datos, o condiciones de su tenencia), proteger en permanencia la salud de los pacientes y, de forma más general, conformarse a las normas éticas.

3.15 El informe previsto sobre «la aplicación del presente Reglamento una vez que se tenga experiencia al respecto» podría brindar la oportunidad de entablar un debate en los órganos interesados (en particular, el Comité de terapias avanzadas (CAT) y el Comité de medicamentos de uso humano (CHMP)).

3.15.1 No obstante, la dependencia del CAT con respecto al CHMP –el CAT constituye un mecanismo original de expertos a los órdenes del CHMP– entorpece bastante los procedimientos y podría provocar inútiles discordancias.

3.16 De forma más general, la publicación de este informe (capítulo 8, artículo 25) podría incluir, además de «información integral sobre los distintos tipos de medicamentos de terapia avanzada autorizados de conformidad con el presente Reglamento», información y resultados relativos a los incentivos previstos en el capítulo 6 (artículos 17, 18 y 19): «Asesoramiento científico», «Recomendación científica sobre la clasificación de terapia avanzada» y «Certificación de calidad y de datos no clínicos».

#### 4. Conclusiones

4.1 En resumen, se puede afirmar que esta propuesta de Reglamento es pertinente y útil. Está al servicio de los pacientes, permite acompañar la evolución científica y fijar las definiciones y condiciones de utilización de los medicamentos de terapia avanzada.

4.1.1 Aunque los pacientes tienen depositadas grandes esperanzas en estas nuevas tecnologías para eliminar el sufrimiento y responder a legítimas expectativas –en particular, en el ámbito de la medicina regenerativa–, la vigilancia de estas investigaciones debe realizarse mediante pruebas esenciales cuyos protocolos deben garantizar una seguridad absoluta para los pacientes; todo ello sin perder de vista la cuestión de los residuos, aspecto éste importante desde el punto de vista del medio ambiente. En este contexto, un objetivo principal (punto 2.1 de la exposición de motivos), además del elevado nivel de protección de la salud, también debería ser que se garantice la calidad médica.

4.2 Este texto es importante, especialmente para los ámbitos de la genoterapia y la terapia celular somática. Las precauciones que se toman, tanto desde el punto de vista de las definiciones como de la utilización de los productos derivados de la ingeniería tisular, ponen claramente de manifiesto el hecho de que, al no estar cerrado el debate ético, ya que en el fondo se trata de diversos modos de entender el humanismo, la propuesta de Reglamento examinada no ambiciona zanjar el debate o alimentarlo más allá de las consideraciones propias de cada Estado.

<sup>(5)</sup> Véase COM(2005) 567 final, vigesimotercer considerando.

4.2.1 Esta propuesta de Reglamento establece las condiciones necesarias para colmar la laguna reglamentaria que existe tanto en la propuesta de Directiva relativa a los productos sanitarios como en la propuesta de Reglamento objeto de examen. El principio general de evaluación del riesgo se aplica tanto a los medicamentos de terapia avanzada como a los productos sanitarios. Los productos combinados (a saber, productos sanitarios que integran elementos de ingeniería tisular) pueden complicar la situación: en tal caso, conviene garantizar tanto la calidad como la seguridad y la evaluación

también debe incluir la eficacia de uso de un medicamento innovador en el producto sanitario específico.

4.3 En consecuencia, el Comité se pronuncia favorablemente sobre esta propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos de terapia avanzada, y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n° 726/2004, indicando los aspectos críticos que requieren una solución clara para garantizar la aplicación correcta de la Directiva.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador»**

COM(2005) 535 final

(2006/C 309/04)

El 9 de diciembre 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. CASSIDY**).

En su 428° Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1 El presente dictamen responde a una consulta efectuada por la Comisión y es consecuencia de su Comunicación de marzo de 2005 *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea* <sup>(1)</sup>.

1.2 La simplificación debería tener como resultado un marco regulador de alta calidad, de más fácil comprensión y que tome más en consideración a los usuarios.

1.3 La simplificación debería aumentar el respeto de la legislación de la UE y, al mismo tiempo, reforzar su legitimidad.

1.4 El Comité considera que los Estados miembros tienen una gran responsabilidad a la hora de garantizar la correcta transposición de las medidas comunitarias a sus legislaciones nacionales y su cumplimiento. El Comité reconoce que el Acuerdo Interinstitucional — «Legislar mejor» <sup>(2)</sup> proporciona un «código de conducta» para los Estados miembros a fin de transponer y aplicar mejor las directivas comunitarias. Lo importante es que el marco regulador resultante a nivel nacional sea lo más equilibrado posible en su contenido y, al

mismo tiempo, lo más sencillo posible para las empresas, los trabajadores, los consumidores y todos los agentes de la sociedad civil.

1.5 El Comité desea que los agentes socioprofesionales participen en los procedimientos de «comitología» de simplificación y regulación, siguiendo un modelo similar al de los comités SLIM, pero de manera más sistemática y en una fase temprana de esta regulación, y no *a posteriori*, como sucedió con los experimentos de SLIM.

1.6 El Comité querría ver una mayor consulta entre la Comisión y las partes interesadas, similar a la que ha conducido a la Comunicación que se examina. Considera que esto supondría una ayuda material a la «corregulación» <sup>(3)</sup> a que se hace referencia en el apartado 3 d de la Comunicación. Lamenta, no obstante, la falta absoluta de referencias a la «autorregulación» <sup>(4)</sup>, algo que el CESE lleva solicitando desde hace algún tiempo <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> DO C 321, de 31.12.2003.

<sup>(4)</sup> DO C 321 de 31.12.2003.

<sup>(5)</sup> Documento informativo sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único», CESE 1182/2004 fin, 11.1.2005, ponente: Sr. Vever.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 97 final de 16.3.2005.

<sup>(2)</sup> DO C 321 de 31.12.2003.

1.6.1 En relación con la autorregulación, el Comité también reconoce, sin embargo, el peligro de no encontrar unas normas vinculantes para los agentes participantes, y de que los propios agentes alcancen acuerdos voluntarios que puedan decidir respetar o no.

1.7 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desempeña un papel cada vez mayor en la interpretación de las directivas comunitarias y ha tenido que interpretar el enunciado a veces ambiguo de directivas que emanan del procedimiento de «codecisión». Al TJCE también se le exige cada vez más que oriente a los tribunales nacionales cuando sus actividades sean complementarias. El Comité observa los progresos realizados por el TJCE al reducir en un 12 % el número de asuntos pendientes relativos a la falta de notificación por los Estados miembros, aplicación incorrecta y no conformidad con las directivas comunitarias.

1.8 El Comité reconoce la importancia de esta Comunicación de la Comisión para aplicar el programa de Lisboa, donde los progresos han sido por desgracia lentos debido a que los Gobiernos de los Estados miembros se han mostrado reacios a cumplir los compromisos que adquirieron en Lisboa.

1.9 El CESE acoge con especial satisfacción el compromiso adquirido por la Comisión de hacer un uso más amplio de las tecnologías de la información y espera que la Comisión garantice que, cualesquiera que sean las medidas adoptadas para mejorar las TI, estas últimas sean compatibles con las medidas nacionales (¡o que las medidas nacionales sean compatibles con las de la UE!).

1.10 El CESE ha apoyado siempre la Declaración Conjunta de las seis Presidencias sobre los avances en la reforma de la regulación en Europa de 7 de diciembre de 2004 <sup>(6)</sup>, y espera que las Presidencias siguientes apoyen la misma Declaración <sup>(7)</sup>.

1.11 El CESE tiene conocimiento de los informes del Parlamento Europeo sobre legislar mejor y, en particular, del informe Gargani sobre «una estrategia para la simplificación del marco regulador» <sup>(8)</sup>.

1.12 El Comité reconoce que la actual Comisión está haciendo un esfuerzo decidido para trabajar sobre la base de las iniciativas sectoriales SLIM y BEST. La acción marco (febrero de 2003-diciembre de 2004) tuvo como resultado el análisis de unos 40 sectores de política y la adopción por la Comisión de alrededor de 40 propuestas de simplificación. Actualmente siguen estando pendientes nueve propuestas de simplificación relacionadas con ese programa.

1.13 El Comité reconoce que la ampliación de la Unión Europea a 25 Estados miembros también ha hecho aumentar la carga reguladora tanto sobre los servicios de la Comisión como sobre las burocracias de los nuevos Estados miembros.

<sup>(6)</sup> Declaración conjunta de las Presidencias irlandesa, neerlandesa, luxemburguesa, británica, austríaca y finlandesa de la UE.

<sup>(7)</sup> 2007: Alemania, de enero a junio; Portugal, de julio a diciembre; 2008: Eslovenia, de enero a junio; Francia, de julio a diciembre.

<sup>(8)</sup> A6-0080/2006, aprobado el 16.5.2006.

1.14 La simplificación y legislar mejor son actividades complementarias en las que participan el Consejo y el Parlamento, además de la Comisión, con el asesoramiento del CESE y del CDR en caso de que sea necesario.

1.15 El Comité reitera su apoyo, expresado con frecuencia en anteriores dictámenes, a la importancia de aligerar las cargas regulatoras y financieras sobre las empresas, en particular las PYME.

## 2. Introducción

2.1 El Comité ha emitido una serie de dictámenes sobre la simplificación a raíz de una solicitud formulada por el Consejo Europeo en 1995, cuando se creó un grupo de trabajo para estudiar maneras de simplificar las normas de la UE.

En esta serie de dictámenes, el CESE ha llegado a las siguientes conclusiones:

- debería existir un diálogo entre el CESE y el Comité de las Regiones, así como con los Consejos Económicos y Sociales de los Estados miembros;
- el proceso de simplificación no requiere nuevas ideas; lo que sí requiere en cambio es la puesta en práctica efectiva de las ideas que ya han sido expuestas por las instituciones europeas y por el Consejo Europeo de Lisboa;
- cada una de las propuestas legislativas debe responder a los siguientes criterios:
  - ¿son las disposiciones comprensibles y de fácil manejo?
  - ¿son las disposiciones inequívocas en su intención?
  - ¿son las disposiciones coherentes con la legislación vigente?
  - ¿debe ser el alcance de las disposiciones tan amplio como el previsto?
  - ¿son los calendarios de cumplimiento realistas y permiten la adaptación de las empresas y otras partes interesadas?
  - ¿qué procedimientos de revisión se han previsto para garantizar una aplicación uniforme y evaluar la eficacia y los costes?
- existe un gran apoyo de las «partes interesadas» a la idea de una mayor autorregulación y corregulación;
- *no se han estudiado adecuadamente las posibilidades de una regulación menos detallada y minuciosa, que ofrezca margen para la corregulación y la autorregulación* <sup>(9)</sup>.

2.2 Es necesaria la interacción entre la simplificación y una mejor aplicación y cumplimiento. La actual Comunicación de la Comisión parece haber tomado en consideración algunas de las conclusiones de informes anteriores del CESE donde

<sup>(9)</sup> Documento informativo sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único», CESE 1182/2004 fin, de 11.1.2005, ponente: Sr. Vever.

se reconoce que «la simplificación no es algo nuevo». La serie de Comunicaciones de la Comisión se remonta a 1997, esto es, dos años después que el CESE solicitase por vez primera la simplificación.

### 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 En la Comunicación se reconoce que la simplificación debe, no sólo a nivel comunitario, sino también nacional, facilitar las cosas a los ciudadanos y a los operadores con una mejor relación coste-eficacia.

3.2 Parte importante de la nueva estrategia de simplificación a nivel comunitario es la revisión del *acervo*. Establece un ambicioso programa permanente de tres años, de 2005 a 2008, ligado a la experiencia práctica de las partes interesadas, con un planteamiento basado en una evaluación sectorial continua en profundidad.

3.3 El planteamiento de la Comisión en relación con la simplificación se basa en cinco instrumentos <sup>(10)</sup>:

- a) **la derogación** — eliminación de los actos legislativos desfasados u obsoletos;
- b) **la codificación** — consolidación de un acto legislativo y todas sus modificaciones en un nuevo instrumento sin modificar el fondo;
- c) **la refundición** — consolidación, pero con cierto cambio en el fondo;
- d) **la modificación del planteamiento regulador** — identificar un planteamiento más eficaz desde el punto de vista jurídico que el que se utiliza en la actualidad, por ejemplo, sustituyendo una directiva por un reglamento;
- e) **el uso reforzado de las tecnologías de la información** <sup>(11)</sup> — facilitar el uso de las TI a fin de mejorar la eficacia.

3.4 La Comunicación de la Comisión reconoce que sólo puede tener éxito con el apoyo de otras instituciones de la UE y, especialmente, de los Estados miembros. El reconocimiento por parte de estos últimos de la necesidad de mantener la aplicación de la legislación comunitaria lo más próxima posible a las directivas originales adoptadas mediante el procedimiento de codecisión, sin añadidos («gold-plate»), sería un elemento importante.

3.5 En la Comunicación se toman en consideración los resultados del amplio proceso de consulta realizado con los Estados miembros y las partes interesadas. Las conclusiones derivadas de este proceso consisten en que las propuestas de la UE deberían:

- clarificar y mejorar la legibilidad de la legislación;
- actualizar y modernizar el marco regulador;
- reducir los costes administrativos;

<sup>(10)</sup> Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» COM(2002) 278 final y Codificación del *acervo* comunitario, COM(2001) 645 final.

<sup>(11)</sup> La Comisión propone presentar una iniciativa en el ámbito de la administración electrónica (*e-government*) con el lanzamiento de un Plan de Acción en materia de administración electrónica en 2006.

- mejorar la coherencia del *acervo*;
- mejorar la proporcionalidad del *acervo* <sup>(12)</sup>.

Esta última es probablemente la mayor preocupación de las partes interesadas.

La Comunicación de la Comisión incluye en su anexo 2 una lista de 222 medidas de simplificación. El programa de simplificación de la Comisión abarca el período comprendido entre 2005 y 2008.

3.6 La primera Directiva sobre legislación en materia de sociedades (68/151/EEC) se simplificó, actualizó y modernizó en 2003 para aprovechar al máximo las modernas herramientas y tecnologías de la información y fomentar la transparencia en lo que se refiere a las sociedades anónimas. No obstante, la Directiva modificada podría muy bien incluirse en un posible ejercicio de refundición o codificación. Se inició una consulta pública a finales del pasado año a fin de recabar los puntos de vista de las partes interesadas sobre estas opciones.

### 4. Observaciones generales

4.1 La «simplificación» no debe confundirse con un medio para lograr la desregulación «por la puerta trasera». La simplificación administrativa no debe conducir a infiltrar y erosionar las normas sociales vigentes, en particular en materia de protección de los trabajadores, de los consumidores y del medio ambiente.

4.2 El Comité acoge favorablemente la Comunicación y apoya a la Comisión al señalar que el éxito de la simplificación del marco regulador depende tanto de los Estados miembros y de sus agencias reguladoras como de las Instituciones europeas.

4.2.1 Sería útil elaborar un código de conducta, como ya se sugirió en otros dictámenes del CESE <sup>(13)</sup> (véase asimismo el anexo I).

4.2.2 El CESE recuerda que el éxito del programa de simplificación no dependerá exclusivamente de la capacidad de la Comisión para obtener resultados, sino también de la capacidad de los colegisladores para adoptar en un plazo razonable las propuestas de simplificación presentadas por la Comisión.

4.2.3 Debería recordarse que el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» dispone en su apartado 36 que «Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, el Parlamento Europeo y el Consejo, a quienes corresponde como autoridad legislativa la aprobación final de las propuestas de actos simplificados, deberán, por su parte, modificar sus métodos de trabajo, instaurando, por ejemplo, estructuras ad hoc específicamente encargadas de la simplificación legislativa».

4.3 En la Comunicación se reconoce la importancia de la iniciativa de simplificación para las PYME y los consumidores. Una legislación nacional o comunitaria mal redactada deja a los consumidores con incertidumbre sobre sus derechos y sus posibilidades de obtener reparación.

<sup>(12)</sup> Las regulaciones deberían ser proporcionales a los objetivos que se pretenden conseguir.

<sup>(13)</sup> (DO C 125 de 27.5.2002) (DO C 14 de 16.1.2001).

4.4 El Comité también acoge favorablemente el compromiso adquirido por la Comisión de mejorar el proceso de elaboración de evaluaciones de impacto, no sólo en el contexto de las cargas impuestas a las empresas, sino también en cuanto a su repercusión sobre los consumidores, los grupos desfavorecidos (como las personas con discapacidad) y el medio ambiente. En el contexto del objetivo declarado en el marco del Proceso de Lisboa de estimular el «crecimiento y el empleo», deberían acogerse muy favorablemente las evaluaciones de impacto para los trabajadores y también sobre el empleo en general. Cabe acoger con especial satisfacción la sugerencia de que deberían utilizarse más las «ventanillas únicas» y la referencia en algunas directivas a los ensayos «virtuales» o «autoensayos» en el contexto de los vehículos de motor.

4.5 Sería útil que la Comisión elaborase una evaluación de impacto para justificar la retirada de propuestas, tal y como está haciendo actualmente para las nuevas propuestas.

## 5. Observaciones específicas

5.1 La Comunicación implica que el proceso de adaptación de las directivas a los progresos técnicos («comitología») ha de hacerse más transparente —algo que ha solicitado con frecuencia el Parlamento Europeo. No obstante, los Estados miembros tienen responsabilidad en este asunto. El trabajo de comitología lo desempeñan «expertos nacionales» y existen indicios importantes que sugieren que estos «expertos» no toman en consideración los puntos de vista de sus gobiernos en sus actividades de comitología (un ejemplo de ello es la Directiva de 1979 sobre las aves, a la que los «expertos» añadieron anexos técnicos después de que los ministros hubiesen dado su aprobación a la propia directiva en el Consejo).

5.2 Debería destacarse la importancia de la simplificación para los consumidores, los interlocutores sociales y otras «partes interesadas». Los conflictos existentes entre los actos legislativos nacionales de aplicación y las directivas comunitarias originales en las que estos se basan representan una importante carga de trabajo adicional para el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), cuya función es la «interpretación», pero que está teniendo cada vez más que añadir detalles que parecen haber sido pasados por alto o para los cuales el requisito de unanimidad en el Consejo ha hecho que no se obtenga un texto satisfactorio, como, por ejemplo, en las cuestiones relativas a la fiscalidad. Resulta, sin embargo, problemático que el TJCE asuma de manera creciente el papel de los responsables políticos, ya que carece de fundamentos políticos claros para ello y además excede de su mandato. Por lo tanto, adopta decisiones que en realidad deberían ser adoptadas por autoridades democráticamente elegidas.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

5.3 El CESE reconoce que la propia Comisión ha hecho un esfuerzo y que se han producido varios cientos de rechazos y declaraciones de obsolescencia, que deberían haber contribuido de manera importante a reducir el volumen del acervo, aunque no necesariamente a reducir las cargas impuestas a las empresas, a los trabajadores, a los consumidores u a otras «partes interesadas». El Comité reconoce que siguen existiendo ámbitos en los que es necesaria una mayor legislación a nivel comunitario para defender el medio ambiente y los derechos de los trabajadores, los consumidores y los grupos desfavorecidos (como las personas con discapacidades u otras minorías), y garantizar que todos ellos puedan acceder plenamente a los beneficios del mercado único.

5.3.1 Por otra parte, el sistema más utilizado hasta ahora es el de la actualización. Si bien permite la introducción de algunas modificaciones necesarias para actualizar las normas, el objetivo de la simplificación no siempre se consigue; en efecto, por el contrario, a veces se superponen medidas para que sigan existiendo simultáneamente normas antiguas y nuevas en algunos Estados miembros que causan confusión a las partes interesadas. Los responsables de su aplicación en los Estados miembros pueden tener dudas sobre si están o no actuando de acuerdo con sus instituciones jurídicas.

5.3.2 Las características simplificadoras de cada propuesta de simplificación del programa evolutivo deberían explicarse claramente en el correspondiente memorando exploratorio y, si es relevante, en la evaluación de impacto adjunta. Los servicios de la Comisión deberían supervisar cuidadosamente estas propuestas en el curso de su proceso de decisión interinstitucional, a fin de garantizar que se preserve la dimensión correspondiente a la simplificación, como exigen los Acuerdos interinstitucionales (sobre la «técnica de codificación»<sup>(14)</sup>, sobre la «técnica de refundición»<sup>(15)</sup> y sobre «Legislar mejor»<sup>(16)</sup>).

5.4 El Comité se remite una vez más a su larga serie de dictámenes sobre la necesidad de legislar mejor y de simplificación, y, en particular, a su dictamen más reciente sobre «Legislar mejor»<sup>(17)</sup> en respuesta a una solicitud de dictamen exploratorio de la Presidencia británica.

5.5 El Comité reitera su deseo expresado reiteradamente de que el proceso de legislar mejor y de simplificación continúe siguiendo la Declaración de las seis Presidencias<sup>(18)</sup>.

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

<sup>(14)</sup> DO C 102 de 4.4.1996.

<sup>(15)</sup> DO C 77 de 28.3.2002.

<sup>(16)</sup> DO C 321 de 31.12.2003.

<sup>(17)</sup> CESE 1068/2005, DO C 24 de 31.1.2006, ponente: Sr. Retureau.

<sup>(18)</sup> Declaración conjunta de las Presidencias irlandesa, neerlandesa, luxemburguesa, británica, austríaca y finlandesa de la UE sobre los avances en la reforma reglamentaria en Europa, de 7.12.2004.

**Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado)»**

COM(2005) 608 final — 2005/0246 (COD)

(2006/C 309/05)

El 17 de enero de 2006, 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 31 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción: principios rectores del nuevo Código

1.1 El programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007), que el Consejo aprobó en 2002, incluía entre las acciones principales una revisión radical del Código aduanero comunitario vigente (Reglamento del Consejo (CEE) nº 2913/92), que se había quedado obsoleto por la evolución registrada en los mercados y la tecnología, la adopción de diversos Tratados y, sobre todo, las ampliaciones sucesivas de la Unión Europea.

1.2 La idea de proponer un Código totalmente renovado se basa en la consideración de que el antiguo Código, todavía vigente, «no se ha adecuado a los cambios radicales experimentados por el entorno en el que se desarrolla el comercio internacional, (...) ni tampoco a la orientación cambiante de las actividades aduaneras». La propuesta analizada es coherente con las políticas comunitarias —en especial, con los principios del mercado único y de la protección de los consumidores, así como con la Estrategia de Lisboa— y constituye la base para medidas posteriores de racionalización de los regímenes y procedimientos aduaneros, así como de la adecuación de las disposiciones en función del establecimiento de normas comunes entre los sistemas informáticos de los Estados miembros.

1.2.1 A juicio de la Comisión, este conjunto de medidas permitirá aplicar las orientaciones del Consejo sobre la administración electrónica y la Iniciativa «Legislar mejor», además de realizar una serie de objetivos concretos como aumentar la seguridad de las fronteras exteriores, reducir el riesgo de fraude e incrementar la coherencia con las demás políticas comunitarias y, especialmente, la política fiscal.

1.3 El nuevo Código se ha elaborado en el marco de la Estrategia de Lisboa, que se propone hacer de Europa «un lugar más atractivo para invertir y trabajar»; asimismo, es coherente con las propuestas que presentó la Comisión, y aprobó el Consejo en diciembre de 2003, con vistas a crear un entorno simplificado y sin papeles. Por lo demás, la orientación del Consejo también se ve materializada en la propuesta paralela de Decisión «relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio» (COM(2005) 609 final de 30 de noviembre de 2005), sobre la que el Comité emitirá otro dictamen.

1.4 Las innovaciones del nuevo Código no se limitan a la forma o a una mera actualización, ya que los cambios que se

introducen en las orientaciones de la política aduanera tienen gran calado. En los últimos veinte años, las aduanas han registrado una reducción progresiva de su función de percepción de los derechos de aduanas en paralelo a un aumento significativo de las responsabilidades en la aplicación de medidas no arancelarias sobre seguridad, control de la inmigración clandestina, lucha contra la falsificación, el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas, higiene, salud, medio ambiente y protección de los consumidores, además del cobro del IVA y de los impuestos especiales. No obstante, el documento de la Comisión no menciona de manera explícita, respecto del término «seguridad», una función concomitante que seguramente asumirán las aduanas; a saber, una valiosa ayuda para el control del tráfico de armas y la lucha contra el terrorismo. Esta omisión tiene relación con una carencia en la concepción de los sistemas de información, aspecto que se analiza en el punto 3.1.3.1.

1.5 Otra innovación es la adopción de procedimientos informatizados. En el Código vigente ya se prevén estos procedimientos, y se usan de forma generalizada en casi todos los Estados miembros, pero siguen siendo facultativos para las aduanas nacionales y los usuarios. En cambio, el nuevo Código establece su obligatoriedad, paso indispensable para suprimir a largo plazo el soporte papel, que es el objetivo de la iniciativa paralela mencionada en el punto 1.3.

1.6 La elaboración del nuevo Código se ajusta a las políticas de la Comisión y respeta los procedimientos establecidos sobre viabilidad, transparencia y evaluación de impacto. El CESE celebra que se haya consultado a los sectores de la sociedad civil interesados y de que sus opiniones hayan sido ampliamente favorables. Asimismo, apoya a la Comisión en el cumplimiento de los fundamentos jurídicos y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pero se reserva la posibilidad de formular más adelante algunas observaciones relativas a la evaluación de impacto.

1.7 La Comisión consideró cuatro enfoques diferentes y optó, al final, por una solución que prevé una colaboración reforzada entre los sistemas informáticos aduaneros nacionales. La Comisión justifica esta decisión por la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad y la comprobación de que los Estados miembros no estaban muy dispuestos a aceptar una solución basada en un sistema europeo centralizado. El CESE toma nota de esta decisión obligada, pero destaca que esta

última opción habría sido más fiable y simple y menos gravosa para los usuarios. Respecto del principio de subsidiariedad, su aplicación habría tendido más hacia el nivel europeo que nacional.

## 2. Observaciones generales

2.1 El CESE analizó en febrero del pasado año una «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario»<sup>(1)</sup> que ya proponía innovaciones en materia de eliminación del soporte papel y la gestión integrada de las fronteras exteriores. El Comité señala con satisfacción que los principios enumerados en dicha propuesta, y que consideró ampliamente positivos, se han mantenido en la propuesta que se analiza y han dado pie a disposiciones concretas sobre las que, de nuevo, se pronuncia favorablemente.

2.2 El conjunto de las nuevas disposiciones presta una atención más pronunciada a los derechos y exigencias de los operadores, lo que se traduce, sobre todo, en una serie de disposiciones que tienen en cuenta, en su caso, los posibles perjuicios derivados de los procedimientos. Esta sensibilidad se registra tanto en la simplificación de la legislación como en la fusión de los regímenes aduaneros que se reducen de los trece actuales a tres: de importación, de exportación y regímenes especiales. Asimismo, merced a la labor de redacción, dos tercios de los artículos del Código vigente se han modificado, integrado o transferido a las disposiciones de aplicación, pasando de 258 a 200 artículos.

2.2.1 El CESE reconoce que la Comisión ha realizado un trabajo delicado y laborioso, respetando los principios generales del mercado único y prestando especial atención a los derechos y necesidades de los operadores. No obstante, señala que la falta de un reglamento de aplicación, cuya redacción es competencia de la propia Comisión, deja por el momento algunas incertidumbres sobre distintas normas. Por lo tanto, el CESE desea que se elabore y apruebe rápidamente un nuevo reglamento de aplicación.

## 3. Observaciones específicas

### 3.1 Título I — Disposiciones generales

3.1.1 En el artículo 3 se enumeran los territorios nacionales que componen el territorio aduanero de la Comunidad. El artículo no plantea observaciones especiales, salvo por la duda que surge en el apartado 3, en el que se afirma que «Se podrán aplicar disposiciones de la normativa aduanera fuera del territorio aduanero de la Comunidad cuando así se prevea en normas específicas o en convenios internacionales». La seguridad jurídica excluye que una ley pueda hablar de «disposiciones» en general sin precisar, en el propio texto o en un anexo, de qué disposiciones se trata. Por razones jurídicas y también de transparencia, es imprescindible indicar de manera explícita y detallada a qué territorios y normativas se hace referencia. Es frecuente que las exenciones y excepciones concedidas en distintas ocasiones y de distintas formas escapen al

conocimiento de los ciudadanos, e incluso de los expertos: estas exenciones y excepciones constituyen a menudo un verdadero falseamiento de la competencia y no siempre temporal.

3.1.2 En general, el intercambio y la protección de datos e información (artículos 5, 6 y 7) no suscitan observaciones específicas, dado que la legislación propuesta se atiene a la protección normal que las Administraciones públicas aplican a la vida privada de los ciudadanos y la confidencialidad empresarial. El CESE considera muy positivas las disposiciones del artículo 8 al establecer que las autoridades aduaneras deben proporcionar información sobre la aplicación de la normativa aduanera, así como promover la transparencia poniendo a disposición de los operadores económicos, gratuitamente y por Internet, las disposiciones legislativas y administrativas y los formularios de solicitud.

3.1.2.1 En cambio, el primer apartado del artículo 5, que impone la adopción de medios electrónicos para todo intercambio de datos, documentos, decisiones y notificaciones entre las autoridades aduaneras y los operadores económicos, requiere una reflexión específica. Esta disposición, totalmente aceptable cuando se trata de empresas u operadores profesionales, puede plantear dificultades si el importador (o, más rara vez, el exportador), es un particular y no necesariamente un «operador económico». Este problema no puede considerarse secundario justo cuando el volumen de las compras de productos por Internet o por correspondencia en terceros países está aumentando de manera exponencial. El CESE toma nota de que el asunto se está examinando con arreglo al procedimiento de la comitología y sugiere que se incluya de forma explícita a los particulares entre los que están habilitados, con arreglo al artículo 93, para presentar una declaración sumaria. Asimismo, deberían modificarse las disposiciones del artículo 94 que establece que las autoridades aduaneras pueden aceptar declaraciones sumarias de importación en papel, pero sólo en circunstancias excepcionales. Como alternativa o de forma complementaria, se podría analizar la posibilidad de ampliar a los particulares la declaración simplificada ocasional (en soporte papel) que se establece en el artículo 127.

3.1.2.2 De forma más general, aunque sin abandonar el ámbito de los medios electrónicos, el CESE llama la atención sobre los elevados costes del nuevo procedimiento informático integrado. Estos costes deben sufragarse a corto plazo, mientras que una parte considerable de los beneficios (especialmente los de carácter cualitativo) sólo serán perceptibles a medio y largo plazo. Parece que algunos Estados miembros ya están preocupados por las cargas que deben asumir y por la obligación de respetar los plazos de puesta en funcionamiento de los nuevos sistemas. Otros, en especial los más avanzados en materia de informatización, consideran que resulta gravoso cambiar un sistema que acaban de instaurar para adecuarse al sistema común. El CESE se hace eco de esta perplejidad, que la Comisión deberá tener en cuenta, pero opina que el interés de Europa por tener un sistema aduanero eficiente y moderno merece algunos sacrificios individuales, con posibles ayudas en cuanto a recursos que deberían limitarse a casos precisos y debidamente justificados.

<sup>(1)</sup> DO C 110 de 30.4.2004.

3.1.3 En el artículo 10 se dispone que los «Estados miembros cooperarán con la Comisión en el desarrollo, mantenimiento y utilización de un sistema electrónico para el registro y conservación común de la información» referente a todos los operadores y las autorizaciones concedidas. Las dudas que se plantean sobre la naturaleza y el funcionamiento del sistema se disipan en el artículo 194: cada Estado miembro dispone de su propio sistema de información y garantiza la interoperabilidad con los sistemas de los demás Estados miembros de acuerdo con las reglas y normas que establezca la Comisión, asistida por el Comité del Código Aduanero. La fecha de entrada en vigor del sistema será el 30 de junio de 2009. El CESE considera que un sistema compuesto de bases de datos nacionales que se intercambian de forma recíproca, una vez garantizada la interoperabilidad, información y actualizaciones puede llegar a ser muy difícil de gestionar y, además, costoso. Por añadidura, es casi imposible que tal sistema pueda estar en funcionamiento en la fecha prevista. En la evaluación del impacto, la Comisión considera que el coste adicional de la aplicación del sistema será de 40 a 50 millones de euros anuales, una cifra optimista a juicio de diversos expertos.

3.1.3.1 Además, existe una laguna evidente y esencial en el proyecto de este sistema o, al menos, en su formulación. En efecto, no se hace ninguna referencia a una posibilidad estructurada de acceso a los sistemas informáticos de las autoridades encargadas de luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada, por supuesto, con pleno respeto de las normas sobre protección de la vida privada y de las actividades económicas. El CESE ha destacado este aspecto en repetidas ocasiones. El Consejo señala desde hace muchos años la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades, es decir, la policía judicial y financiera, las aduanas, los servicios secretos, la OLAF y Europol, pero lamentablemente sin grandes avances hasta ahora.

3.1.4 El artículo 11 referido al representante aduanero suscita un interés especial; establece que este representante puede encargarse «de ejecutar los actos y formalidades dispuestos en la normativa aduanera» con el mandato de un operador, en nombre y por cuenta de él (representante directo) o por cuenta propia (representante indirecto). En su apartado 2 se dispone que los representantes aduaneros deberán hallarse establecidos en el territorio aduanero de la Comunidad, sin más precisiones. No obstante, el CESE señala que la Comisión afirma en la exposición de motivos que se «han cambiado las normas sobre los representantes y se han suprimido las antiguas restricciones, al no ser compatibles con un entorno electrónico y con los principios del mercado único». Cabe deducir que el representante aduanero dispone de una autorización única (pasaporte comunitario) que le habilita para actuar en todo el territorio de la Comunidad y en nombre de cualquier operador, independientemente del lugar en el que esté establecido. Sería conveniente volver a redactar este artículo de manera más explícita, quizá haciendo referencia a una reglamentación distinta que trate de las normas de creación de un registro, lista u otro medio, a imagen de lo dispuesto para el operador económico autorizado, que se aborda a continuación.

3.1.5 Otro caso interesante es el del operador económico autorizado (artículos 4 y 13 a 16) que, en la práctica, es una empresa (rara vez una sola persona) que ofrece tales garantías especiales de seriedad, solvencia y profesionalidad que las autoridades aduaneras de los Estados miembros le conceden el derecho a una serie de facilidades sobre controles y procedimientos aduaneros. La Comisión se reserva la competencia de precisar, con arreglo al artículo 196 citado, las normas de concesión del estatuto de operador económico autorizado. El CESE toma nota de estas disposiciones encaminadas a facilitar el comercio internacional y la creación de un entorno favorable a los intercambios, pero señala que las condiciones de concesión del estatuto y las normas destinadas a evitar posibles abusos serán esenciales al respecto. Además, tampoco está claro si a un operador económico autorizado se le concederá o no el «pasaporte europeo».

3.1.6 Las disposiciones del artículo 22 representan un paso decisivo hacia la armonización de los regímenes aduaneros al obligar a los Estados miembros, aunque sea de forma más bien flexible, a imponer sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de la normativa aduanera comunitaria. El CESE reconoce la necesidad de tener una reglamentación armonizada en esta materia delicada, pero tiene dudas sobre la acogida que los Estados miembros dispensarán a los intentos de imponer normas o directrices de carácter penal, ámbito en el que cabe esperar resistencias o, como mínimo, reservas.

3.1.7 Los artículos 24, 25 y 26 tratan de los recursos por la vía administrativa (el artículo 23 excluye el ámbito penal) para los que se establece un procedimiento en dos fases: la primera ante las autoridades aduaneras y la segunda ante una instancia superior, que puede ser una autoridad judicial o un organismo equivalente. En caso de sanción, se aplica el principio general «*solve et repete*», excepto cuando las autoridades aduaneras consideren que la medida impuesta podría causar «daños irreparables» a la persona que interpuso el recurso. El CESE acoge con satisfacción esta disposición que supone una atención a los intereses de los ciudadanos.

3.1.8 El artículo 27 brinda a las autoridades aduaneras la posibilidad evidente de efectuar todo tipo de control físico, administrativo, contable o estadístico. Asimismo, se establece la instauración de un sistema electrónico para la gestión de los riesgos que «permita identificar y evaluar los riesgos y desarrollar las medidas necesarias para afrontarlos». Este sistema, que los Estados miembros deberían aplicar en colaboración con la Comisión el 30 de junio de 2009 como muy tarde, también se regirá por las normas que la Comisión apruebe en virtud del artículo 196. El CESE celebra esta iniciativa y espera que la Comisión se haya informado sobre la voluntad de todos los Estados miembros para aplicar un sistema que será probablemente costoso y difícil de gestionar.

3.1.9 El artículo 30 establece que no se sujetarán a formalidades ni controles aduaneros el equipaje facturado y de mano de las personas que realicen viajes aéreos o marítimos intracomunitarios, sin perjuicio de los controles de seguridad y los

controles enmarcados en prohibiciones o restricciones impuestas por los Estados miembros. Ello quiere decir que la excepción sólo se aplica en los países que no han establecido prohibiciones o restricciones. Dado que limitaciones hay siempre y en todas partes, aunque sólo sea para las mercancías sujetas a impuestos especiales, la norma general carece de sentido en la práctica y las aduanas siguen pudiendo controlar en todo momento el equipaje facturado y de mano.

#### 4. Títulos II a VIII: formalidades y procedimientos aduaneros

4.1 Los Títulos II a VIII tratan de las formalidades y procedimientos aduaneros, recuperando en gran parte el contenido del Código vigente. El CESE no quiere efectuar un examen detallado de estos aspectos que ya se debatieron ampliamente en la consulta de las partes interesadas previa a la elaboración del texto. Por lo tanto, se limitará a comentar algunos artículos de especial interés.

4.2 El artículo 55 establece que la deuda aduanera nace incluso en caso de contrabando o tráfico ilegal (definidos como importación o exportación de «mercancías sujetas a medidas de prohibición o restricción de importación o de exportación de cualquier tipo»). Por lo tanto, los derechos de aduana deben abonarse siempre, sin perjuicio de la aplicación de otras medidas penales o administrativas. En cambio, quedan exentas de la deuda aduanera las monedas falsificadas y los narcóticos que no entren por los circuitos autorizados. De forma evidente, estos tráficó se consideran únicamente desde el punto de vista penal, excepto cuando la legislación de un Estado miembro prevea que los derechos de aduana deben servir de base para fijar sanciones pecuniarias. A pesar del dictamen en contra del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el CESE no cree que las administraciones aduaneras deban perder un ingreso legítimo renunciando a fijar una deuda aduanera –independientemente de las sanciones administrativas y penales–, al menos respecto de los narcóticos, determinando su valor a precio de mercado. El hecho de que una importación de droga sea un acto delictivo no altera el que sigue siendo una importación (ilegal). En otras palabras, se entiende la excepción sobre las monedas falsificadas pero no respecto de los narcóticos.

4.3 De acuerdo con el artículo 61, las autoridades aduaneras pueden autorizar al operador a constituir una garantía global para cubrir su deuda aduanera. A continuación, el artículo 64 establece que una de las formas autorizadas para constituir la garantía es la fianza y el artículo 66 precisa que puede ser «un banco u otra institución financiera oficialmente reconocida y acreditada en la Comunidad». Esta disposición es importante ya que reconoce que todo banco o institución financiera de cualquier Estado miembro puede constituir una fianza válida para las autoridades aduaneras de otro Estado miembro. Se trata de un principio esencial que está ya en vigor, pero que las aduanas de los distintos Estados miembros no suelen facilitar. No obstante, falta por comprender el significado de la expresión «oficialmente reconocida y acreditada en la Comunidad» que, a juicio del CESE, es un pleonasma que se presta a confusión: los bancos e instituciones financieras esta-

blecidas en la Comunidad ya disponen del «pasaporte europeo» y no se requieren precisiones adicionales.

4.4 Respecto de la fianza, el artículo 83 dispone que la Comisión puede, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 196, adoptar un «régimen especial» para garantizar el pago de los fiadores. Sin embargo, el texto no da ninguna indicación sobre el contenido y el alcance de este régimen especial. Si se hace referencia a la solicitud de excusión del fiador *a primera demanda*, no se trata de nada nuevo, dado que este tipo de garantía ya existe y se prevé en otras normativas (por ejemplo, el Reglamento financiero de la UE). En cambio, si se piensa en otras fórmulas, sería útil precisarlas, ya que el coste de una fianza varía en función del riesgo y las formas de ejecución por parte del fiador.

4.5 Asimismo, el artículo 83 dispone que se percibirán intereses de demora sobre el importe de los derechos de aduana por el tiempo transcurrido entre la fecha en que expire el plazo establecido y la fecha del pago. En el artículo 84 se contempla el caso contrario: cuando las autoridades aduaneras tienen que devolver dinero al importador o al exportador. En este supuesto, se dispone de manera expresa que no se pagará ningún interés durante los tres primeros meses. El CESE destaca la diferencia de trato manifiesta e inadmisibles entre la autoridad pública y los ciudadanos.

#### 5. Título IX: Comité del Código Aduanero y disposiciones finales

5.1 Las disposiciones de este Título son fundamentales para comprender la estructura del Código y su alcance. La clave es el artículo 196 que establece que, para la aplicación de la normativa, la «Comisión estará asistida por el Comité del Código Aduanero» (en la forma abreviada, «el Comité») que actúa con arreglo a los «artículos 4 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, observando lo dispuesto en su artículo 8». En la práctica, ello significa que la Comisión puede regular, aunque sea con la asistencia del Comité, todas las materias que cubre el Código Aduanero, lo que se ajusta al procedimiento comunitario normal. El CESE no tiene nada que objetar a este respecto, aunque desea que las normas que se aprueben satisfagan las necesidades de los usuarios y sean suficientemente flexibles para adaptarse rápidamente a la evolución de la técnica, la tecnología y las prácticas comerciales.

5.2 Con arreglo a las competencias asignadas en el artículo 196, la Comisión (artículo 194) puede adoptar medidas para establecer:

- reglas y normas que permitan la interoperabilidad de los sistemas aduaneros;
- «los casos y las condiciones en que la Comisión podrá tomar decisiones por las que exija a los Estados miembros que revoquen o modifiquen una decisión»;
- «en caso necesario, cualesquiera otras medidas de aplicación, en particular cuando la Comunidad acepte compromisos y obligaciones vinculados a acuerdos internacionales que requieran la adaptación de las disposiciones del Código».

5.2.1 En definitiva, las competencias de la Comisión son más bien amplias e incluyen la facultad de determinar por sí sola (véase el segundo guión) los casos y las condiciones en que puede obligar a los Estados miembros a revocar o modificar una de sus decisiones. El CESE señala que, en los aspectos previstos en el primer y tercer guiones, la Comisión ejerce su función institucional de coordinación y ejecución de las decisiones adoptadas o respaldadas por el Consejo; sin embargo, en el supuesto del segundo guión ejerce una competencia inusual, aunque en definitiva esté justificado por las circunstancias y, de todas formas, no suscita ninguna crítica por parte del CESE.

5.2.2 De manera general, el CESE destaca que la decisión de controlar todo tipo de operaciones que realizan los ciudadanos,

incluidas las operaciones comerciales y aduaneras, repercute en el libre intercambio y se deriva de decisiones políticas repartidas, en función de los ámbitos de competencia, entre la UE y los Estados miembros. Evidentemente la Comisión es la encargada de ejecutarlas.

5.2.3 El CESE espera que la reforma emprendida en el ámbito aduanero no ponga en peligro el equilibrio necesario entre la libertad de comercio y la seguridad de los usuarios y consumidores finales, con pleno respeto de la profesionalidad del personal de aduanas y de quienes trabajan para los importadores y exportadores.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro blanco: Política de los servicios financieros 2005-2010»

COM (2005) 629 final

(2006/C 309/06)

El 1 de diciembre 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 blanco: Política de los servicios financieros 2005-2010».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2006 (Ponente: Sr. IOZIA).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y propuestas

1.1 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de dedicar el próximo período de cinco años a la «consolidación dinámica» de la industria de los servicios financieros, aplicando y reforzando la legislación vigente y evitando al mismo tiempo la superposición de un número excesivo de medidas normativas (*goldplating*), en el respeto de la Estrategia de Lisboa y de las particularidades del modelo social europeo.

1.2 El CESE considera también que es esencial valorar atentamente el papel y la actividad de las autoridades de control, fomentando la mejor coordinación posible, de acuerdo con lo previsto por los Comités de nivel 3 del proceso Lamfalussy.

1.2.1 El CESE considera prematuro, en la situación actual, establecer una sola autoridad europea de control, que en el

futuro podría contribuir a favorecer la integración de los mercados, pero considera que actualmente sería útil sugerir a las autoridades europeas que se estableciera una autoridad principal de control, la del país de la sede central, a la cual se encomendaría también la tarea de supervisar las actividades de las filiales y sociedades controladas en los demás Estados de la Unión. Las ventajas para las empresas que tienen una dimensión europea y para los consumidores serían evidentes.

1.3 La mayor eficacia de las transacciones financieras constituye el elemento fundamental del peso cada vez más importante que tienen las actividades financieras en la economía (se trata de la llamada «financiarización» de la economía). Si bien la financiarización de la economía se traduce en un interesante potencial de desarrollo económico y del empleo en el sector financiero, puede también tener consecuencias negativas en el conjunto de la economía. El apremio de los mercados bursátiles, animados por la búsqueda de beneficios para los accionistas (*shareholder value*), puede también ir en contra de las estrategias industriales. La financiarización de la economía

genera también un mercado de control ajeno a las empresas mediante las OPA, cuyos especialistas reconocen que entre un tercio y la mitad de estas operaciones conducen a corto plazo a una destrucción de riqueza.

1.3.1 Además, no hay que olvidar que debido a los procesos de consolidación, se está observando, al menos a medio y corto plazo, una disminución del empleo en la industria financiera **que genera un sentimiento creciente de inseguridad** entre los empleados del sector. El CESE destaca la necesidad de tener en cuenta las repercusiones sociales de los procesos de consolidación y desea que los Estados miembros **adopten sistemas adecuados de amortiguación social y respalden planes de formación y recualificación** profesional, que son indispensables para lograr los objetivos previstos en la estrategia de Lisboa.

1.4 El CESE está de acuerdo con los objetivos de simplificación, codificación y voluntad de claridad para realizar la «mejor normativa» posible y, a este respecto, celebra el compromiso de la Comisión de proceder a consultas organizadas de manera continua, frecuente y abierta con el conjunto de los interesados y de que toda propuesta esté precedida de una evaluación de impacto rigurosa que tenga en cuenta también la dimensión social y medioambiental y los factores externos en el conjunto del sistema económico.

1.4.1 El CESE pide que los trabajos en torno al PASF sean objeto de una mayor visibilidad y de debates que trasciendan los círculos de expertos.

1.5 El CESE suscribe la iniciativa propuesta por la Comisión de publicar una comunicación/recomendación sobre los OICVM para tratar de superar los obstáculos con que tropieza actualmente la libre circulación de estos instrumentos financieros.

1.6 Será esencial reforzar la información, la cultura financiera y la toma de conciencia de los consumidores. La intención de la Comisión de iniciar acciones específicas con las asociaciones europeas de consumidores es loable, pero la Comisión debería ser más activa ante los Estados miembros para incitarles a aplicar modalidades más exigentes de implicación de las partes interesadas a nivel nacional. El CESE está dispuesto a colaborar en estas iniciativas interviniendo de manera específica ante los consejos de consumidores y los consejos económicos y sociales nacionales.

1.7 Las normas de control actuales, que son diferentes según los Estados miembros, acarrearán para las empresas obligaciones importantes de elaboración de balances e información sobre las sociedades. La adopción de las normas internacionales de información financiera (siglas IFRS en inglés) puede representar la ocasión adecuada para uniformar estas obligaciones de información a nivel europeo. El CESE observa que el IASB, órgano de normalización internacional privado, no refleja enteramente la realidad económica mundial y desea que se abra a la cooperación internacional con otros actores como, por ejemplo, la Comisión Europea.

1.8 En cuanto a las directivas propuestas para el mercado de los servicios a los particulares, el CESE se reserva su opinión específica sobre la directiva relativa a los créditos al consumo, que debería aprobarse sin demora, y sobre la relativa a los servicios de pago, que es objeto actualmente de uno de sus

dictámenes en curso de elaboración. En cambio, por lo que se refiere a la directiva sobre los préstamos hipotecarios, el CESE, al tiempo que suscribe los objetivos que persigue, expresa su perplejidad ante la escasa posibilidad real de crear a corto plazo un mercado integrado de los préstamos. Por último, en cuanto a los sistemas de regulación y compensación, el CESE consideraría oportuna la aprobación de una directiva marco.

1.9 La Comisión ha manifestado su perplejidad en relación con la adopción del llamado «26º régimen» en el ámbito de los servicios financieros. El CESE toma nota de ello y se declara dispuesto a evaluar, cuando se propongan, las condiciones para su aplicación efectiva, en la que habrá que tener siempre en cuenta los intereses y las ventajas reales para los consumidores.

1.10 Por lo que se refiere a las iniciativas futuras, el CESE destaca:

- la utilidad de una intervención sobre los OICVM que tenga por objeto la **equiparación de las disposiciones normativas** de las pólizas ligadas a fondos de inversión (*unit-linked*) con las de los otros productos financieros,
- la importancia **de garantizar el acceso a una cuenta bancaria**, y
- la necesidad **de eliminar las trabas que obstaculizan la movilidad de las cuentas bancarias transfronterizas**.

1.11 El CESE está convencido de que la calidad de las normas europeas en materia de regulación de los servicios financieros es muy elevada y de que la UE puede aspirar a convertirse en una referencia para los demás países. Europa debería establecer un diálogo no sólo con los países de reciente industrialización (por ejemplo, la India, Brasil y China), tal como lo propone la Comisión, sino también con los que se encuentran en vías de desarrollo, que necesitan una ayuda considerable para desarrollar el mercado de sus servicios financieros.

1.12 El CESE respalda a todas las instituciones europeas y nacionales en la lucha contra la criminalidad y el terrorismo. Y también en este contexto, en el que la Comisión destaca la exigencia de que el sistema financiero brinde una cooperación plena y continua con las autoridades competentes, el CESE apoya y reitera este llamamiento a las instituciones financieras así como a las autoridades competentes, que deberían dar a conocer el curso que se da a la información recibida de los intermediarios financieros.

## 2. Introducción

2.1 A partir del principio de que un mercado financiero eficaz constituye un elemento esencial para proseguir una estrategia de desarrollo y crecimiento económico, el Libro blanco sobre la política de servicios financieros 2005-2010 define varios objetivos que deben realizarse con el fin de favorecer la **consolidación dinámica** de la industria de los servicios financieros. «Consolidación dinámica» es el leitmotiv del Libro blanco, que establece el objetivo de eliminar los obstáculos que todavía subsisten a la libre circulación de servicios financieros y capitales, a pesar de los significativos resultados ya obtenidos gracias al PASF (Plan de acción para los servicios financieros) 1999-2005.

2.2 El papel esencial que desempeña la reglamentación en el funcionamiento de los mercados financieros justifica la atención y el hincapié del Libro blanco en la necesidad de aplicar y de fortalecer la legislación actual, **evitando al mismo tiempo la superposición de un excesivo número de medidas normativas**, en particular por la acción de los Estados miembros (lo que ha dado en llamarse *goldplating*).

2.3 El análisis del marco reglamentario no puede hacer abstracción de una **reflexión sobre los límites, las tareas y las responsabilidades en materia de coordinación de las autoridades de control en la UE**: en la situación actual, el mantenimiento de una estructura con base nacional destinada a las actividades de control puede aún constituir la mejor forma de proteger y defender a los consumidores y a los inversores, pero no se han de descuidar dos cuestiones importantes que plantea esta concepción básica.

2.3.1 La práctica de un control no integrado a nivel supranacional limita notablemente la integración de los mercados: conviene, por lo tanto, **estimular y consolidar una estrecha cooperación entre las autoridades** de los Estados miembros. En efecto, la gestión de los riesgos en los grandes bancos europeos, activos en varios Estados miembros, se efectúa en grupo, sobre una base consolidada. Es preciso que las autoridades de control estén en condiciones de evaluar correctamente el perfil de riesgo de estos grandes grupos europeos.

2.3.2 El mantenimiento de amplias prerrogativas en materia de control a nivel nacional no debe ser la ocasión para crear obstáculos a la «consolidación dinámica» en la UE, para los cuales el Libro blanco desea su eliminación progresiva.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE formuló en un reciente dictamen <sup>(1)</sup> sus observaciones acerca del Libro verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010). En la medida en que el Libro blanco incorpora numerosas propuestas presentadas en el Libro verde, el CESE reitera en el presente dictamen, de manera sintética, sus anteriores observaciones.

3.1.1 El Libro blanco destaca el **potencial de crecimiento económico y del empleo en el sector de los servicios financieros**. El Comité, sin embargo, considera que se debe llevar a cabo una reflexión profunda y realista sobre esta hipótesis fundamental del documento, teniendo en cuenta numerosos hechos que actualmente ya están bien documentados.

3.2 El proceso de consolidación de este sector puede favorecer un refuerzo de la eficacia y las economías de escala que podrán, en definitiva, beneficiar a los titulares de cuotas de capital riesgo de los intermediarios (por medio de un aumento de la rentabilidad del capital invertido) y a los usuarios de los servicios financieros (mediante la reducción del coste de estos servicios).

3.3 Al mismo tiempo, una extensa gama de datos empíricos revela que **los procesos de consolidación acarrearán una reducción del empleo en la industria de los servicios financieros que genera un sentimiento de inseguridad creciente entre los empleados de este sector**. No se puede omitir el hecho de que los planes industriales que se presentan con

motivo de fusiones y adquisiciones hacen hincapié sobre todo en la reducción de costes, derivada de una disminución de los gastos de personal. **Por ahora, los procesos de consolidación se traducen en una pérdida neta de empleos; es necesario sin embargo reconocer que abren posibilidades de desarrollar servicios y ámbitos de actividades innovadores que, a su vez, tendrán un impacto positivo en el empleo**. La reducción de los obstáculos que impiden a los prestatarios de servicios financieros explotar plenamente las sinergias de las fusiones transfronterizas daría a los bancos la posibilidad de prestar sus servicios a menor coste, permitiendo la instauración de políticas de precios más favorables a los clientes, lo que favorecería un aumento de la demanda. Esta dinámica suscitaría un refuerzo de las inversiones por los intermediarios financieros, con repercusiones positivas también en términos de empleo. Estos nuevos empleos, a excepción de sectores específicos como los *call center* (centros de llamadas) y los *back office* (servicios administrativos), atraen en general perfiles profesionales más cualificados y mejor remunerados.

3.4 Por consiguiente, admitiendo incluso que la consolidación de este sector no tenga repercusiones netas negativas sobre el empleo, el Comité hace especialmente hincapié en el hecho de **que no se puede obviar el período de tiempo y el desnivel en términos de cualificaciones profesionales que se dan entre la pérdida del empleo existente y la creación de nuevos puestos**. A partir del momento en que el énfasis ya no se pone en la protección del empleo sino más bien en la posibilidad de encontrar un trabajo, los Estados miembros deberían hacer hincapié prioritariamente no sólo en la necesidad de poder contar con amortiguadores sociales adecuados, sino también en el apoyo brindado a los planes de formación y de recualificación profesional.

3.5 Si los trabajadores se dan cuenta de que sus cualificaciones y competencias son fácilmente utilizables incluso en un contexto económico que evoluciona rápidamente, aceptarán de mejor grado la menor estabilidad de su empleo que implica la «consolidación dinámica» del sector. Esta constatación debe llevar a entender la **formación profesional no sólo como un instrumento que permite limitar la inestabilidad social, sino también como un elemento esencial e imprescindible para garantizar un éxito de larga duración al plan de «consolidación dinámica» y, de una manera más general, a la estrategia de Lisboa, que pretende transformar la economía europea en la más importante «economía del conocimiento» del mundo**. Conviene por otra parte crear una red de protección social adecuada que contribuya a mitigar los efectos, a menudo graves, de estas fases de transición.

### 4. Observaciones específicas

#### 4.1 Mejora de la normativa

4.1.1 Los tres principios directores del proceso de mejora de la normativa se definen del siguiente modo: **simplificación, codificación y voluntad de claridad**. Es importante seguir esta vía con el fin de garantizar la necesaria coherencia entre las medidas, la simplicidad de su aplicación y la uniformidad de su transposición.

(1) DO C 65 de 17.3.2006.

4.1.2 El CESE aprueba las propuestas de la Comisión relativas a una «mejor reglamentación», en particular el compromiso de celebrar **consultas amplias y frecuentes con todas las partes interesadas** y de que cada propuesta esté precedida por **una evaluación de impacto**, centrada en la relación costes/beneficios económicos en sentido amplio, es decir, que abarque la **dimensión social y medioambiental** y los factores externos en el conjunto del sistema económico. Igualmente significativo es el compromiso de colaborar con el Consejo y el Parlamento para la mejora de la calidad de la legislación.

4.1.3 El CESE comparte la posición de la Comisión sobre el reto que constituye tanto la transposición correcta y en los plazos previstos de la legislación europea, como, posteriormente, su correcta aplicación por los 25 Estados miembros, habida cuenta también de las próximas ampliaciones; suscribe también la **exigencia de oponerse a la práctica del goldplating**, consistente en adoptar de manera unilateral normas suplementarias incumpliendo así el principio del mercado único. De hecho, la **injustificada diversidad de normativas nacionales de protección de los consumidores constituye uno de los principales obstáculos a la integración de los servicios financieros en la UE**.

4.1.4 El CESE considera también que es esencial proceder a **una evaluación a posteriori** para saber si las normas han dado realmente los resultados previstos y si, al menos para los sectores incluidos en el llamado «proceso Lamfalussy», la evolución de los mercados es conforme a las previsiones de éste.

4.1.5 La comprobación de la coherencia entre las normativas comunitaria y nacionales debe comenzar por los **sectores más relevantes** o por aquellos que puedan verse más afectados por la armonización y la consolidación normativa, como es el caso de la **distribución y publicidad de los OICVM** (organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios). El aumento de la competencia y la eficacia en este sector exige también márgenes de maniobra más importantes para las actividades comerciales y de distribución, que se ven seriamente obstaculizadas por un marco reglamentario todavía no bien definido. La iniciativa de la Comisión de elaborar una comunicación/recomendación para 2006 y un libro blanco en noviembre sobre la gestión de activos es por lo tanto particularmente oportuna.

4.1.6 La Comisión propondrá **resumir en una única directiva las dieciséis directivas existentes en el sector del seguro**. El CESE es favorable a esta propuesta de codificación y considera que constituye un óptimo ejemplo que debe seguirse también en otros ámbitos, procediendo a la aprobación de textos legislativos que sinteticen, simplifiquen y reorganicen las distintas materias abordadas en varias directivas.

4.1.7 El CESE considera que el **recurso a procedimientos de infracción**, cuando se observe una transposición o aplicación incorrecta de las normas europeas, es también útil, aunque señala que últimamente la Comisión se ha visto muy condicionada por el Consejo y ha optado menos por estos procedimientos.

4.1.8 La mejora y la racionalización del sector de los servicios financieros individuales no pueden soslayar el **problema de la información, la educación y la toma de conciencia de los consumidores**: se trata en efecto de elementos esenciales para garantizar la eficacia de todo marco normativo. Por consiguiente, es muy oportuna la intención de **poner en marcha acciones específicas a nivel europeo con las asociaciones que representan a los consumidores y con los representantes de la industria financiera**, pero la Comisión debería comprometerse aún más para que esta práctica sea obligatoria o al menos vivamente recomendada a nivel nacional. El **boletín europeo para los consumidores** constituye a priori una excelente iniciativa, pero es necesario no obstante tener presente que los instrumentos de información deben acercarse realmente al consumidor. El CESE pide a la Comisión que inste al Consejo y al Parlamento a buscar conjuntamente **formas más vinculantes de implicación de las partes interesadas a nivel nacional**, a semejanza de los proyectos previstos a nivel europeo. El desarrollo de la red FIN-NET, instrumento que actualmente desconoce la gran mayoría de los consumidores, va en la buena dirección. De cara a la revisión del papel de este instrumento, el CESE recomienda la participación de las organizaciones de consumidores y de la sociedad civil, así como de los actores sociales, y declara estar dispuesto a respaldar la iniciativa mediante, por ejemplo, una intervención específica ante los consejos nacionales de consumidores y los consejos económicos y sociales nacionales.

4.1.9 En un momento en que la Comisión hace hincapié en la importancia de la difusión de la información, sobre todo entre los consumidores, los inversores y el personal de la industria de los servicios financieros, el CESE considera que **no se puede subestimar el problema de la lengua en la cual se redactan los documentos**. Es preciso que la Comisión aborde este problema y que realice todos los esfuerzos necesarios para que, al menos los documentos esenciales, estén disponibles en el mayor número posible de lenguas.

4.1.10 El CESE aprecia la **atención prestada a los consumidores y al personal de las entidades bancarias y financieras**, así como la intención de consultarles regularmente sobre temas importantes. El valor añadido que aporta la integración de los mercados reside en la satisfacción del consumidor, sin por ello perder de vista el impacto social de las decisiones adoptadas. Sin embargo, las directivas financieras no siempre han adoptado este enfoque en el pasado. Las observaciones formuladas en el apartado «Observaciones generales» pretenden reiterar con fuerza esta perspectiva de análisis.

4.1.11 Por lo que se refiere a la **interacción con otros ámbitos de la política económica europea**, el CESE ya destacó que el **régimen del IVA** puede constituir para los grandes grupos europeos <sup>(2)</sup> un obstáculo al refuerzo de los servicios financieros y celebra que la Comisión haya señalado su intención de presentar una propuesta legislativa al respecto. No obstante, será conveniente evaluar con particular atención el impacto económico, social y medioambiental que pueda tener un proceso -aunque sea deseable- de armonización del IVA. En cualquier caso, el CESE ya señaló que la situación

(2) DO C 65 de 17.3.2006.

actual podría representar un obstáculo a la plena integración y total desarrollo del mercado financiero. Por otra parte, el CESE desea insistir en el problema de la **externalización (outsourcing), que podría verse notablemente fomentada en un marco fiscal no homogéneo**, lo que tendría repercusiones negativas en el empleo, la calidad de los servicios y la fiabilidad global del sistema. El CESE desea que se proceda a una reflexión profunda sobre este asunto, habida cuenta además de los resultados a menudo insatisfactorios que da la práctica de la externalización.

#### 4.2 Garantizar una correcta estructura normativa y de control

4.2.1 El objetivo de lograr una **mayor coordinación entre las autoridades de control** de los mercados es sin duda interesante. Este objetivo podría facilitarse haciendo **progresivamente más incisivo el papel de los Comités de nivel 3**, armonizando las competencias de sus miembros, en el marco del «proceso Lamfalussy», para completar el marco normativo europeo. Esto permitiría reducir el trabajo de la Comisión y disminuir el riesgo de *goldplating* por parte de los Estados miembros o de las autoridades de control.

4.2.2 El CESE considera que actualmente es prematuro prever una autoridad única de control europea a la que asignar la responsabilidad de la coordinación de las actividades de control. No obstante, opina que las autoridades de control nacionales deben cooperar de manera activa y continua, procurando establecer **protocolos comunes de comportamiento e intervención**. La mayor confianza mutua resultante constituiría un primer paso para el lanzamiento de un proceso que llevaría en el futuro a la constitución de una autoridad europea de supervisión para los grandes grupos financieros, bancarios y de seguros activos en varios Estados miembros. Una primera decisión importante debería ser el establecimiento de una autoridad principal de control, en el Estado donde tenga la sede la empresa matriz, a la cual se asignaría la responsabilidad de la vigilancia de las filiales y sociedades por ella controladas presentes en los demás países europeos. Las multinacionales y las autoridades de control podrían sacar realmente provecho del mercado único, evitando así tener que multiplicar la presentación de balances y documentos de información y la obligación de tener en cuenta las diversas normativas nacionales.

4.2.3 Debe fomentarse el método utilizado, por ejemplo, en la Directiva sobre los abusos de mercado. El hecho de haber presentado un proyecto de directiva muy detallado permitió transposiciones muy homogéneas, dejando al mismo tiempo en manos de los reguladores una responsabilidad importante que además se compartió a nivel europeo, estableciendo qué actividades específicas debían transferirse a las distintas autoridades de control.

4.2.4 La **adopción de las normas internacionales de información financiera (IFRS)** ha constituido una ocasión importante para uniformar y hacer converger la representación contable de la gestión de las empresas hacia normas modernas. Puede también brindar una buena oportunidad para **uniformar a nivel europeo los tipos de datos que los intermediarios deben proporcionar a sus respectivas autoridades de**

**control**. El CESE considera que la adopción de las IFRS no permite seguir rechazando o aplazando la realización de dicho objetivo, que constituye una condición previa esencial para una coordinación y una cooperación eficientes de la actividad de control a nivel europeo. Por otra parte, este objetivo debería alinearse con los objetivos correspondientes del proyecto europeo «Solvency II». En cualquier caso, las empresas que todavía no han procedido a la armonización de sus balances y balances consolidados con las normas IFRS no deberían ser penalizadas con relación a las empresas para las cuales existe esta obligación.

#### 4.3 Iniciativas legislativas en curso e iniciativas futuras

##### 4.3.1 Iniciativas legislativas en curso

4.3.1.1 Los servicios bancarios destinados a los particulares van a verse afectados por tres iniciativas muy importantes. Por lo que se refiere a la de los **préstamos hipotecarios**, el CESE <sup>(3)</sup> ya ha expresado sus dudas legítimas sobre la posibilidad real de proceder a la integración del mercado, habida cuenta de las implicaciones jurídicas y las dificultades sustanciales que señaló en un reciente dictamen. El CESE está a la espera de las orientaciones de la Comisión y de las respuestas que dé a las objeciones formuladas.

4.3.1.2 Las enmiendas propuestas por la Comisión a la Directiva sobre los créditos al consumo, actualmente examinadas en el Parlamento, mejoran la anterior propuesta, aunque no satisfacen plenamente a los consumidores. El CESE está a la espera de conocer el resultado de este proceso y desea que la Directiva se apruebe sin demora.

4.3.1.3 También la **Directiva sobre los servicios de pago** asume un papel importante. Una zona de sombra persiste aún en lo que se refiere a los servicios de pago transfronterizos. El sistema financiero debería someterse a las normas de competencia, transparencia y comparabilidad, formuladas por la DG COMPETENCIA. El establecimiento, de aquí al 2010, de una zona única de pago en euros (SEPA) es un objetivo ambicioso y loable que hará los pagos transfronterizos más eficaces y protegerá a los consumidores. No obstante, será necesario tener en cuenta que ya existen sistemas operativos eficaces y poco costosos (por ejemplo, el sistema de adeudo directo) en algunos Estados miembros. Cuando la SEPA se ponga en marcha, será necesario tener en cuenta los intereses de los usuarios y ofrecer un valor añadido. El CESE está elaborando un dictamen sobre los servicios de pago en el que se pondrán cumplidamente de relieve las valoraciones del Comité.

4.3.1.4 La revisión del **concepto de participación cualificada**, en la medida en que afecta al artículo 16 de la Directiva sobre la banca y al artículo 15 de la Directiva sobre los seguros, constituye una iniciativa esencial para impedir que algunas autoridades de control obstaculicen el desarrollo equilibrado del mercado interior alegando como pretexto la gestión cautelara de los sistemas financieros. El CESE considera que la mejor garantía para la estabilidad de un sistema consiste en mejorar su eficacia y no en imponer limitaciones a la transferencia de las actividades de control de las empresas.

<sup>(3)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

4.3.1.5 Por lo que se refiere a los **sistemas de regulación y compensación**, cabe señalar que la ausencia de un marco normativo de referencia ha contribuido al mantenimiento de situaciones de pérdidas económicas importantes y verdaderos abusos. Las compensaciones y regulaciones transfronterizas son más costosas y menos eficaces que sus equivalentes a nivel nacional. El CESE veía con buenos ojos la aprobación de una directiva marco que tuviera por objeto aumentar la competitividad de los operadores europeos en términos absolutos y también respecto de sus competidores internacionales. Un mercado eficaz y bien organizado resulta atractivo para las inversiones y Europa tiene necesidad de atraer inversiones si desea perseguir de manera concreta los objetivos de crecimiento económico y del empleo.

#### 4.3.2 Reflexiones en curso

4.3.2.1 El CESE está de acuerdo con la valoración que hace la Comisión de los obstáculos no justificados a la plena libertad de circulación de capitales y de las inversiones transfronterizas.

4.3.2.2 La Comisión ha manifestado su perplejidad en relación con el llamado **«26º régimen» en el ámbito de los servicios financieros. Por otra parte, el principio de la armonización mínima ha acarreado demasiadas divergencias.** El principio del **país de origen** ha representado un formidable instrumento de liberalización y competencia en la UE. De hecho, este principio resultará tanto más plenamente aceptado por los Estados miembros cuanto más sólida sea **la confianza mutua** en relación con la calidad de la legislación interna vigente en los Estados miembros. En este sentido, el objetivo de la plena **armonización normativa representa un elemento de gran importancia que alimenta y refuerza la relación de confianza mencionada anteriormente** y que es la base de la instauración progresiva de una cultura común. Esto debería conducir a la armonización de las cláusulas esenciales de los contratos de servicios financieros. El CESE, por otra parte, señala que hasta ahora no se ha aportado ninguna prueba de la aplicabilidad (real) del 26º régimen y que, en cualquier caso, la Comisión debería proceder a un examen profundo en relación con su aplicación. En un reciente dictamen, el CESE afirmaba que «... (el 26º régimen) podría constituir una verdadera opción cuando se haya comprobado, mediante un estudio pormenorizado de las legislaciones y los contratos de los veinticinco Estados miembros, que el instrumento “paralelo” no contraviene las reglamentaciones y las legislaciones de ninguno de ellos. En cualquier caso, **es necesario que las reglas de normalización no obstaculicen la oferta de nuevos productos y se conviertan así en un freno a la innovación**»<sup>(4)</sup>.

#### 4.3.3 Iniciativas futuras

4.3.3.1 En uno de sus recientes dictámenes sobre el Libro verde de julio de 2005, el CESE hizo hincapié en la **utilidad de una intervención sobre los OICVM**<sup>(5)</sup>. «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. 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 permitiera 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.» La asimetría en materia de obligaciones entre los fondos y las pólizas *unit-linked*, el desarrollo solamente parcial del pasaporte europeo debido a los obstáculos que algunas autoridades de control siguen interponiendo, la insuficiente transparencia sobre los gastos, en particular los de salida, el fraccionamiento del mercado y los costes relativamente elevados son algunos de los problemas observados. En cualquier caso, el CESE observa con inquietud el desarrollo en algunos Estados miembros de fondos de capital garantizado que no conllevan para las sociedades de gestión ninguna obligación paralela de depósito de fondos propios, lo que supone que, en caso de una evolución particularmente desfavorable del mercado, la protección de los consumidores podría ser insuficiente. El CESE pide a la Comisión que ponga remedio a esta deficiencia, estableciendo obligaciones apropiadas de fondos propios para las sociedades que proponen fondos de capital garantizado y un nivel específico y adecuado de control. El CESE percibe de manera especial los esfuerzos que tienden a una mejor eficacia de los OICVM, habida cuenta también de que, como componente significativo de la estructura de los fondos de pensión, pueden aportar una contribución importante para solucionar el problema —que acertadamente se recuerda al principio del Libro blanco— de la financiación del considerable déficit de los sistemas de pensión que afecta a la mayoría de las economías europeas.

4.3.3.2 El CESE está de acuerdo con la Comisión sobre la importancia, no solamente económica, del **acceso a una cuenta bancaria**. En la economía moderna, el hecho de ser titular de una cuenta bancaria confiere de hecho a cada individuo una especie de ciudadanía económica. En algunos países de la Unión este derecho de ciudadanía está legalmente reconocido, y obliga al sistema financiero a garantizar la utilización de servicios de base con un coste de acceso mínimo. En otros Estados las empresas se muestran cada vez más receptivas ante esta cuestión, y ofrecen por unos euros al mes un «paquete» de servicios vinculados a la cuenta corriente.

4.3.3.3 La intención de **eliminar los obstáculos a la movilidad de las cuentas transfronterizas** es apreciable y podría contribuir a disminuir los precios practicados por los bancos. Habida cuenta de la posibilidad de abrir cuentas en línea, este proyecto podría facilitar verdaderamente la realización del objetivo de garantizar la movilidad intraeuropea de las cuentas corrientes. No obstante, hay que tener en cuenta que no todos los consumidores pueden utilizar las tecnologías informáticas. La Comisión debería prever una solución que sea satisfactoria también para estos usuarios, que generalmente pertenecen a las clases sociales más desfavorecidas. Conviene destacar que sólo a través de una colaboración real y constructiva entre las autoridades de control se podrá lograr la materialización de esta

<sup>(4)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

<sup>(5)</sup> DO C 110 de 17.5.2006.

hipótesis. La Comisión, el 16 de mayo de 2006 <sup>(6)</sup>, decidió encomendar a un grupo de expertos la tarea de analizar el tema de la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias, dando curso así a las propuestas contenidas en el Libro Blanco.

#### 4.4 *La dimensión exterior*

4.4.1 El ambicioso objetivo que persigue la Comisión de lograr que Europa tenga un papel pionero en la fijación de normas a escala mundial es sin duda loable. De acuerdo con las recomendaciones de la *Ronda Doha*, el CESE desea que Europa incite a los países más evolucionados a que se comprometan a proporcionar a los países menos desarrollados una asistencia técnica y financiera adecuada, tanto en materia normativa como en la aplicación de los acuerdos y normas adoptados. La progresión de la integración internacional debe tener en cuenta también las **exigencias de las economías más débiles**, que tienen necesidad de inversiones. El CESE espera que la Comi-

sión tenga debidamente en cuenta estas exigencias en la negociación y en el diálogo con las otras economías más avanzadas.

4.4.2 El CESE respalda activamente la lucha contra la utilización criminal de los sistemas financieros; apoya a la Comisión y a las demás instituciones europeas en el combate contra todas las manifestaciones de la criminalidad, que a menudo está vinculada además con el terrorismo internacional. La criminalidad económica se manifiesta de varias maneras: fraudes de las empresas y estafas comerciales, blanqueo de capitales, evasión fiscal, corrupción. Utiliza frecuentemente los circuitos de los servicios financieros para llevar a término una operación criminal. El CESE hace un llamamiento a las instituciones financieras para que ofrezcan resueltamente su ayuda a las autoridades competentes. Por su parte, éstas deberían responder justamente a las informaciones recibidas de las instituciones financieras. En efecto, si estas últimas reciben información suficiente del curso dado a las indicaciones transmitidas a las autoridades a propósito de transacciones sospechosas, se verán más motivadas para seguir y aumentar los esfuerzos necesarios.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

---

<sup>(6)</sup> Decisión 2006/355/CE de la Comisión, de 16 de mayo de 2006, por la que se crea un grupo de expertos sobre la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias (DO L 132 de 19.5.2006).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales, adoptada en Ginebra el 2 de julio de 1999»**

COM(2005) 687 final — 2005/0273 (CNS)

y la

**«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 6/2002 y (CE) nº 40/94 para hacer efectiva la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales»**

COM(2005) 689 final — 2005/0274 (CNS)

(2006/C 309/07)

El 17 de febrero de 2006, de conformidad con los artículos 308 y 300 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada,

El 14 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 6/2002 y (CE) nº 40/94 para hacer efectiva la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales»

COM(2005) 689 final –2005/0274 (CNS).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. CASSIDY**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones del CESE

Como estas dos propuestas de la Comisión están interrelacionadas, el CESE ha decidido examinarlas en un documento único.

El CESE respalda plenamente las propuestas de la Comisión.

## 2. Principales elementos de las propuestas de la Comisión

2.1 El objetivo de estas propuestas es crear un vínculo entre el sistema comunitario de registro de dibujos y modelos y el sistema de La Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales, mediante la adhesión de la CE al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya. La primera propuesta se refiere a la adhesión al Acta. La segunda tiene por objeto modificar los correspondientes reglamentos para que esta adhesión pueda hacerse realidad.

2.2 El sistema de La Haya se basa en el Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales. Dicho Arreglo está constituido por tres Actas distintas: el Acta de Londres de 1934, el Acta de La Haya de 1960 y el Acta de Ginebra de 1999. Las tres Actas son autónomas y sus

respectivas disposiciones sustantivas coexisten. Las Partes Contratantes pueden decidir ser parte de una sola, de dos o de las tres Actas. Automáticamente pasan a ser miembros de la Unión de La Haya, que tiene actualmente 42 Estados contratantes, entre ellos doce Estados miembros de la UE (1).

2.3 La adhesión permitiría a los autores europeos de dibujos o modelos nuevos y originales protegerlos, mediante una única solicitud internacional, en todos los territorios del Acta de Ginebra. Vendría a completar los instrumentos de que disponen los solicitantes para proteger sus dibujos o modelos, al ofrecerles una protección a nivel nacional, comunitario a través del sistema comunitario de registro, e internacional gracias al sistema de La Haya.

2.4 Se obtendría así un sistema más sencillo, más eficiente desde el punto de vista económico y más rentable. Con arreglo al sistema de La Haya, los solicitantes no están obligados a facilitar la traducción de los documentos, ni deben pagar tasas a las oficinas y los agentes de los diferentes países, ni tampoco vigilar los diferentes plazos para la renovación de las solicitudes nacionales. En cambio, se presenta una solicitud única en un solo lugar y se paga una tasa única, lo que otorga al solicitante derechos múltiples sobre los dibujos y modelos en todos los países firmantes del Acta de Ginebra.

(1) Se trata de: Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia y España. En la actualidad, la UE como tal no es miembro del sistema de La Haya.

2.5 El sistema comunitario de dibujos y modelos permite a los autores proteger dibujos o modelos nuevos y originales, caracterizados por su aspecto, mediante la concesión de monopolios individuales sobre los dibujos y modelos registrados, que son unitarios y válidos en todo el territorio de la Unión Europea. El registro de los derechos sobre los dibujos y modelos también existe en cada uno de los Estados miembros, pero el registro comunitario es una forma poco costosa y práctica de obtener una protección uniforme en toda la Comunidad para todas las empresas que operan en el mercado europeo.

2.6 El Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales establece un sistema, gestionado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que permite, gracias a la presentación de una solicitud única y al pago de una tasa única, obtener el registro de un dibujo o modelo en todos los Estados contratantes designados. Podrá beneficiarse del sistema de la Haya toda persona residente o nacional de un Estado que sea parte del Arreglo y toda empresa que esté establecida en uno de estos Estados. En la actualidad, la OMPI no recibe las solicitudes presentadas a través de las oficinas nacionales. El hecho de presentar directamente las solicitudes a la OMPI evita confusiones, solapamientos y el riesgo de que la tasa se pague erróneamente a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI).

2.7 Una de las ventajas del sistema de La Haya es que facilita la modificación de la protección del dibujo o modelo, así como su renovación en el momento de la expiración.

2.8 El Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya entró en vigor el 23 de diciembre de 2003. Una de las modificaciones que se aportaron para facilitar el acceso al sistema de La Haya es autorizar el acceso de organizaciones intergubernamentales, como la UE. Actualmente, diecinueve países son parte del Acta de Ginebra, entre ellos Suiza, Singapur y Turquía. Varios Estados miembros aún no han firmado o ratificado dicha Acta.

2.9 El Acta de Ginebra permite presentar solicitudes en sólo uno de los dos idiomas oficiales: inglés y francés.

2.10 La adhesión de los Estados Unidos al Acta está prevista para noviembre de 2006 y, unida a la de la UE, debería esti-

mular la de otros grandes socios comerciales (China, Japón y Corea) y permitir así el registro en varios países importantes.

2.11 La propuesta crea un vínculo entre la UE, que se considera como un único país a los efectos del Acta, y el sistema de La Haya, incrementando así su utilidad.

### 3. Observaciones específicas

3.1 La propuesta de Decisión del Consejo COM(2005) 687 final permite a la UE actuar como un único país en la Unión de La Haya con respecto al sistema de dibujos y modelos comunitarios. La modificación del Reglamento (CE) n° 6/2002 sobre los dibujos y modelos comunitarios permite que surta efecto la adhesión al Acta de Ginebra.

3.2 La modificación del Reglamento (CE) n° 40/94 sobre la marca comunitaria permite a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) de Alicante aceptar tasas abonadas para el registro de dibujos o modelos con arreglo al Acta de Ginebra.

3.3 El fundamento jurídico de la propuesta por la que se modifican estos dos reglamentos comunitarios es el artículo 308 del Tratado CE.

3.4 Se consulta al Parlamento Europeo. Ninguna de las dos propuestas es objeto del procedimiento de codecisión.

3.5 Se requiere la votación por unanimidad en el Consejo.

### 4. Coste

4.1 No se prevé que la adopción de esta propuesta conlleve gastos adicionales, ya que se trata de modificar unos reglamentos que se aplicarán directamente en los Estados miembros.

4.2 Actualmente, el registro de dibujos o modelos está sujeto al pago de tasas de registro y de renovación en el país en el que se ha presentado la solicitud. Por lo general, el importe de las tasas de registro nacionales suele ser inferior a 100 euros, pero también hay que tener en cuenta el coste y los inconvenientes ligados a la conversión de divisas cuando la solicitud de registro se realiza a nivel internacional.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013)»**

COM(2005) 705 final — 2005/0277 (COD)

(2006/C 309/08)

El 1 de marzo de 2006, de conformidad con el artículo 167 y el apartado 2 del artículo 172 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 31 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 1 voto en contra y tres abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen

1.1 La propuesta de la Comisión incluye los requisitos, normas y procedimientos que permitirán a cualquier empresa, universidad, centro de investigación o entidad jurídica de otro tipo acogerse a las ayudas ofrecidas por el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración.

1.2 El Comité acoge con satisfacción la mayor parte del marco reglamentario propuesto por considerar que introduce mejoras y tiene capacidad para simplificar realmente los procedimientos administrativos. Por lo que se refiere a las normas de aplicación internas de la Comisión, que todavía no se han presentado, el Comité recomienda que, con vistas a alcanzar el objetivo de la simplificación, también en éstas se procure introducir una mayor armonización y una aplicación coherente, por ejemplo de los criterios que vayan a utilizarse.

1.3 No obstante, como la Comisión aún no ha publicado tales normas de aplicación internas, en la actualidad resulta imposible valorar algunas de las repercusiones específicas que pudiera tener la normativa propuesta. En estos casos (por ejemplo, el reembolso de los costes adicionales), el Comité recomienda que al menos de momento se mantenga la normativa actual a fin de evitar un posible empeoramiento de la situación de los beneficiarios de las subvenciones afectados.

1.4 El Comité valora positivamente los nuevos límites de las ayudas previstos para las actuales acciones temáticas y los actuales beneficiarios de las subvenciones. Asimismo, se congratula en particular de que esto sirva para mejorar el apoyo a las PYME.

1.5 El Comité recomienda la equiparación de todas las instituciones de investigación cuya financiación proceda fundamentalmente de fondos públicos, independientemente de su forma jurídica respectiva.

1.6 El Comité recomienda que se conceda a los futuros participantes más libertad por lo que respecta a las modalidades de los acuerdos, e igualmente en la elección de los instrumentos. Esto se refiere sobre todo a los derechos de acceso a conocimientos previos («background») y adquiridos («foreground») de los participantes. En este ámbito, los derechos de acceso gratuitos deberían ofrecerse como opción, pero no deberían prescribirse sin excepción, tal como se propone para determinados casos.

1.7 En el punto 4 figura una exposición más detallada sobre este respecto.

## 2. Introducción

2.1 En su propuesta del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013) <sup>(1)</sup> (abreviado: 7º PM), la Comisión expone los objetivos, contenidos, temas y marco presupuestario de las subvenciones previstas para las acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración durante ese periodo. Sobre este programa, así como sobre la propuestas preparatorias y complementarias de la Comisión, en particular sobre los denominados programas específicos <sup>(2)</sup>, el Comité ya ha elaborado diferentes dictámenes <sup>(3)</sup>.

2.2 La propuesta de la Comisión sometida a examen contiene ahora los requisitos, normas y procedimientos que permitirán a cualquier empresa, universidad, centro de investigación o entidad jurídica de otro tipo acogerse a las ayudas ofrecidas por el Séptimo Programa Marco de IDT.

2.3 Un elemento fundamental es el propósito de la Comisión de simplificar los procedimientos administrativos inherentes a las ayudas a la investigación. En los dictámenes emitidos hasta la fecha, el Comité ha apoyado y respaldado este propósito; por su parte, ha recomendado de forma reiterada que se simplifiquen los procedimientos administrativos y se reduzcan las cargas asociadas a los mismos, para que, de esta manera, aumente la eficiencia de los programas de investigación europeos. «Las cargas actuales, en términos de trabajo y de costes, inherentes a los procedimientos de solicitud y autorización son muy elevadas y problemáticas para los usuarios de la ciencia y la industria. La participación en el programa de investigación europeo — incluido el riesgo asociado a la presentación de la candidatura — debería compensar a los participantes. Este se aplica también en particular a participantes pequeños, como las PYME, o pequeños grupos de investigación de universidades y centros de investigación <sup>(4)</sup>.» Por consiguiente, las normas de participación propuestas deben contribuir también expresamente a la simplificación que se pretende lograr.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 119 final.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 final.

<sup>(3)</sup> DO C 65 de 17.3.2006 y CESE 583/2006.

<sup>(4)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

2.4 La propuesta de la Comisión sometida a examen, por lo tanto, describe el marco normativo determinante para el objetivo de utilizar de la manera más efectiva, eficaz y adecuada posible los fondos asignados por la Comunidad al ámbito de la investigación y el desarrollo (7º PM).

2.5 Las normas propuestas para la participación de empresas, centros de investigación y universidades deberán garantizar un marco coherente y transparente que asegure una ejecución eficiente del programa y un acceso fácil a todos los participantes en el Séptimo Programa Marco. Con ello se promoverá la participación de una amplia gama de empresas, centros de investigación y universidades, así como la participación de ejecutantes de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.

### 3. Contenido de la propuesta de la Comisión

3.1 Las normas de participación en el Séptimo Programa Marco propuestas por la Comisión constituyen el medio para poner en práctica muchos aspectos de esa simplificación y seguir avanzando a partir de los principios establecidos en el Sexto Programa Marco (6º PM). En este apartado se exponen de manera resumida algunos puntos importantes.

3.2 La propuesta de la Comisión consta de los siguientes apartados: disposiciones preliminares, condiciones mínimas para participar en las acciones indirectas y aspectos de procedimiento, contribución financiera de la Comunidad, normas de difusión y aprovechamiento de resultados y derechos de acceso a los conocimientos previos y adquiridos y Banco Europeo de Inversiones.

#### 3.3 Condiciones mínimas para participar en las acciones indirectas

3.3.1 En las acciones indirectas deberán participar al menos tres entidades jurídicas, cada una de ellas establecida en un Estado miembro o Estado asociado diferente, es decir, en ningún caso podrán dos de estas entidades estar establecidas en un mismo Estado miembro o Estado asociado.

3.3.2 Para las acciones de coordinación y apoyo, y las acciones a favor de la formación y el desarrollo de las carreras de los investigadores, la condición mínima será la participación de una entidad jurídica.

3.3.3 En el caso de las acciones indirectas de apoyo a los proyectos «en las fronteras del conocimiento» que se financian en el marco del Consejo Europeo de Investigación (CEI), la condición mínima será la participación de una entidad jurídica establecida en un Estado miembro o un país asociado.

#### 3.4 Contribución financiera de la Comunidad

3.4.1 Para las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la contribución financiera comunitaria podrá llegar a un máximo del 50 % de los costes subvencionables totales.

3.4.1.1 En el caso de los organismos públicos, los centros de educación secundaria y superior, las organizaciones de investigación<sup>(5)</sup> y las PYME, la contribución financiera comunitaria podrá alcanzar un máximo del 75 % de los costes subvencionables totales.

3.4.2 Para las actividades de demostración, la contribución financiera comunitaria podrá llegar a un máximo del 50 % de los costes subvencionables totales.

<sup>(5)</sup> En el apartado 3 del artículo 2 de la propuesta de la Comisión se define el concepto de «organización de investigación»; en otras partes del texto se utilizan también como sinónimos los términos «instituciones de investigación» o «centros de investigación».

3.4.3 Para las actividades relacionadas con la investigación en las fronteras del conocimiento, las acciones de apoyo y coordinación, y las acciones para la formación y el desarrollo de las carreras de los investigadores, la contribución financiera comunitaria podrá llegar a un máximo del 100 % de los costes subvencionables totales.

3.4.4 Para los costes de gestión y los certificados de auditoría, y otras actividades no cubiertas en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 33, la contribución financiera comunitaria podrá llegar a un máximo del 100 % de los costes subvencionables totales.

3.4.5 Para las redes de excelencia se propone una cantidad a tanto alzado especial. Según las normas de participación, la cantidad a tanto alzado adoptará la forma de una cantidad fija calculada en función del número de investigadores participantes en la red de excelencia y de la duración de la acción.

#### 3.5 Otras normas

— Las normas precisan los procedimientos para lanzar convocatorias de propuestas, así como el procedimiento para la presentación, evaluación y selección de propuestas y la adjudicación de contratos.

— El proceso de evaluación desarrollado en anteriores programas marco se mantendrá sin cambios sustanciales. La Comisión preparará un modelo de acuerdo de subvención que establecerá los derechos y las obligaciones de los participantes con respecto a la Comunidad y entre ellos.

— Se proponen tres formas de subvención: el reembolso de los costes subvencionables, pagos a tanto alzado y financiación a un tipo fijo. Para las acciones en las fronteras del conocimiento, el Consejo Científico del Consejo Europeo de Investigación propondrá los sistemas de financiación oportunos.

3.6 Con respecto a la difusión y el aprovechamiento, y los derechos de acceso (propiedad, protección, publicación, difusión y aprovechamiento, y derechos de acceso a conocimientos previos y adquiridos), se garantizará, en todo lo posible, la continuidad. Estos cambios deben proporcionar más flexibilidad a los participantes a medida que sus proyectos avanzan. Se mantiene la posibilidad de excluir conocimientos previos y definir condiciones distintas de las establecidas por las normas de participación. Se ha mejorado la coherencia de los requisitos sobre difusión y publicación.

3.7 Como sucedía en el 6º Programa Marco (6º PM), los participantes en un consorcio serán totalmente responsables de la completa ejecución del trabajo encomendado, aunque alguno de los participantes incumpla las tareas asignadas. No obstante, el principio de responsabilidad financiera colectiva establecido en el 6º PM para la mayoría de las acciones se abandona. En función de una evaluación de los riesgos para el presupuesto comunitario inherentes a la financiación de la investigación europea, podrá introducirse un mecanismo que cubra el riesgo financiero de que algún participante no reembolse cantidades adeudadas a la Comunidad. Por consiguiente, sólo se solicitarán garantías bancarias en el caso raro de que la prefinanciación represente más del 80 % de la subvención.

#### 4. Observaciones del Comité

**4.1 Simplificación** El Comité apoya el crucial objetivo de una simplificación de todos los procedimientos aplicados hasta la fecha por la Comisión o que la Comisión exige a los ejecutantes de la IDT. El Comité entiende las observaciones que siguen como una contribución constructiva y es consciente de que, habida cuenta de las disposiciones presupuestarias generales y de la exigencia de transparencia que también suscribe el Comité, la realización de este objetivo no es una tarea fácil. Sería especialmente conveniente que se siguieran probando nuevos procedimientos administrativos simplificados en proyectos piloto seleccionados en el marco de las posibilidades jurídicas; la experiencia adquirida de este modo podría servir de ayuda a la hora de tomar decisiones sobre medidas futuras.

**4.1.1 Mejoras.** El Comité reconoce los esfuerzos de la Comisión para alcanzar este objetivo y garantizar el mejor apoyo posible a la investigación comunitaria. Por consiguiente, el Comité ve claras mejoras respecto de los procedimientos actuales en muchos puntos de las propuestas presentadas, como, por ejemplo, en el reembolso de los costes (artículos 30 y 31), los tipos de subvenciones o también los acuerdos de subvención, los contratos y las cartas de nombramiento (artículos 18 y 19); en estos últimos, no obstante, sólo si también se simplifican las modalidades de pago y, sobre todo, las modalidades de presentación de informes. En este contexto, el Comité se remite a sus recomendaciones anteriores sobre la simplificación <sup>(6)</sup> en las que también se hace referencia a la coordinación de los contenidos o de los plazos de los procedimientos exigidos por la Comisión con los de otros donantes u organismos supervisores <sup>(7)</sup>.

**4.1.2 Armonización.** En línea con el objetivo de la simplificación está también el propósito de armonizar en mayor medida los procedimientos aplicados o exigidos por la Comisión (por ejemplo, el reembolso de los costes o la evaluación de la solvencia). El Comité apoya plenamente este propósito, con vistas al mercado interior comunitario y también por considerar que introduce una mayor seguridad jurídica <sup>(8)</sup>. Por desgracia, no podrá llevarse a cabo una armonización plena hasta que los diversos receptores de las subvenciones en los distintos Estados miembros, por ejemplo las universidades, no empiecen a aplicar por su parte un mismo sistema de contabilidad o uno similar.

**4.2 Otras normas y medidas.** Sin embargo, la simplificación y la armonización requieren además **otras medidas** por parte de la Comisión, que se anuncian por primera vez en la propuesta presentada, por ejemplo en el apartado 4 del artículo 16, en el que se afirma que «La Comisión adoptará y publicará normas que aseguren una verificación coherente de la existencia y el régimen jurídico de los participantes en las acciones indirectas, así como de su capacidad financiera.» Dado que todavía no se han publicado estas nuevas normas, denominadas en lo que sigue con la expresión «normas de aplicación internas de la Comisión», de momento no se puede evaluar cómo repercutirán en algunos casos las propuestas de la Comisión que dependen de ellas.

<sup>(6)</sup> DO C 110 de 30.4.2004.  
DO C 157 de 28.6.2005.  
DO C 65 de 17.3.2006.

<sup>(7)</sup> DO C 157 de 28.6.2005. Evitar las estructuras paralelas o duplicadas.

<sup>(8)</sup> Más allá del marco de la presente propuesta de la Comisión, sería incluso conveniente simplificar los procedimientos de pago de todas las acciones comunitarias de fomento, incluidos el programa PIC o los Fondos Estructurales.

**4.2.1 Interpretación uniforme de normas y criterios.** El Comité expresa además su confianza en que todos los servicios de la Comisión interesados garanticen una interpretación informe de las normas de aplicación internas de la Comisión, en particular las disposiciones jurídicas y financieras relativas a los proyectos, de modo que estas normas constituyan un nuevo paso importante hacia la simplificación y la armonización y no den lugar a un empeoramiento de la situación de los ejecutantes de IDT respecto de los procedimientos actuales. Por lo general, el Comité recomienda que, a fin de garantizar la seguridad jurídica, los puntos en los que la propuesta actual de la Comisión deje todavía margen a la interpretación se precisen mediante normas de aplicación internas de la Comisión.

**4.2.2 Acciones de apoyo.** Los servicios de asistencia («help-desks») y los centros de intercambio de información («clearing houses») propuestos o que ya ofrece la Comisión deberán garantizar que la información facilitada por la Comisión sea coherente y uniforme. A juicio del Comité, se trata de una medida importante y útil. Sin embargo también debería velarse por que en los procedimientos internos de la Comisión y en los correspondientes requisitos y decisiones del **funcionario responsable** de la Comisión se garanticen unos procedimientos uniformes.

**4.2.3 Elaboración de informes.** Del mismo modo, también debe evitarse que, aparte de excepciones justificadas, el funcionario responsable solicite informes intermedios adicionales a los informes ya previstos en la normativa o que haya que facilitar la misma información en varios informes y cada vez de forma distinta <sup>(9)</sup>. Por consiguiente, también es fundamental la **armonización** de los informes; se trata sobre todo de los contenidos y no de cuestiones formales.

**4.2.4 Evaluación intermedia (midterm-assessment).** El Comité, no obstante, recomienda que, dado que el Séptimo Programa Marco tiene una duración prevista de siete años, una vez transcurrida la mitad de este período se lleve a cabo una evaluación intermedia, tanto del programa como de las normas de participación, a fin de poder efectuar, llegado el caso, las adaptaciones necesarias.

**4.2.5 Funcionarios responsables de la Comisión.** Una condición importante para lograr la simplificación, la armonización y, en general, la eficiencia en los procedimientos administrativos es, además, que los funcionarios responsables de la Comisión posean una experiencia especializada destacada y un conocimiento de los participantes, también en beneficio de la necesaria continuidad (véase el siguiente punto); no sería suficiente que los funcionarios responsables de la Comisión se limitaran a ejercer funciones meramente administrativas sin disponer de un conocimiento profundo de la materia y del medio. El Comité se remite a sus reiteradas recomendaciones <sup>(10)</sup> al respecto <sup>(11)</sup>.

**4.3 Continuidad.** Habida cuenta de que cada nueva normativa supone una interrupción de la continuidad, con las correspondientes «pérdidas por fricción», debe sopesarse cuidadosamente si los cambios propuestos por la Comisión permitirán obtener realmente claras mejoras que permitan compensar estas pérdidas o, por el contrario, deben mantenerse las disposiciones

<sup>(9)</sup> Véase también las dos notas a pie de página anteriores.

<sup>(10)</sup> Véase, por ejemplo, el punto 9.8.4. DO C 204 de 18.7.2000.

<sup>(11)</sup> Véase nota 6.

actuales. El Comité reconoce que en la propuesta de la Comisión deben mantenerse muchas de las normas que han demostrado su eficacia. No obstante, no está claro que algunas propuestas de modificación permitan introducir mejoras reales en relación con la normativa actual. A este respecto, el Comité recomienda obrar en favor de la continuidad.

**4.4 Contribución financiera de la Comunidad — Condiciones para obtener financiación y formas de subvención.** Sin perjuicio de una aclaración satisfactoria de las cuestiones que siguen pendientes (véase por ejemplo el punto 4.5), el Comité reconoce que en las propuestas correspondientes de la Comisión hay algunas mejoras, que apoya plenamente.

**4.4.1 PYME.** El Comité se congratula en particular de que en la segunda frase del apartado 1 del artículo 33 se afirme que en el caso de las PYME <sup>(12)</sup> la contribución financiera comunitaria podrá aumentar del 50 % a un máximo del 75 %. Considera que esto es también una prueba del éxito de sus recomendaciones anteriores de crear más y mejores incentivos para fomentar la participación de las PYME en el Séptimo Programa Marco de IDT y de lograr una cooperación reforzada entre las PYME y los centros de investigación <sup>(13)</sup>.

**4.4.2 Universidades, etc.** Asimismo, el Comité valora positivamente que la contribución financiera máxima en el caso de los organismos públicos, los centros de educación secundaria y superior y las organizaciones de investigación pueda elevarse al 75 % (véase también la segunda frase del apartado 1 del artículo 33). A este respecto, recomienda que se reformule más claramente el artículo 33, a fin de poder distinguir mejor entre los participantes cuya actividad tenga fines lucrativos y los participantes que representen intereses generales.

**4.4.3 Costes de personal medios.** A juicio del Comité, la posibilidad de que, a los efectos de la letra (a) del apartado 3 del artículo 31, los participantes puedan utilizar los costes de personal medios es una ventaja por lo que respecta a la simplificación.

**4.4.4 Costes de gestión.** Asimismo, el Comité valora positivamente, también por lo que respecta a la necesaria continuidad, que se mantenga el reembolso del 100 % de los costes de gestión. No obstante, la propuesta de suprimir por completo el límite máximo actual del 7 % para este tipo de costes plantea problemas en caso de que no se impongan por otra vía criterios más rigurosos a los costes de gestión necesarios en cada ocasión. Es cierto que el límite actual del 7 % —precisamente en razón de los elevados gastos de administración, coordinación, etc., que eran necesarios hasta ahora— es demasiado bajo y, por lo tanto, debería aumentarse. Sin embargo, por otro lado, debería evitarse que un reembolso ilimitado de todos los costes

<sup>(12)</sup> Como también en el caso de los organismos públicos, los centros de educación secundaria y superior y las organizaciones de investigación.

<sup>(13)</sup> A este respecto, el Comité se remite a su recomendación de volver a introducir en el derecho de patentes un sistema de «período de gracia» (en inglés: *grace period*), en el que no se exigiera sin embargo vincular un derecho de prioridad a la publicación de los conocimientos. Véase CESE 319/2004 punto 2.5, DO C 110 de 30.4.2004.

de administración lleve a un incremento desproporcionado de los gastos de gestión, en vez de a su reducción.

**4.5 Costes adicionales en las universidades.** De acuerdo con la propuesta de la Comisión, se eliminará la posibilidad existente hasta la fecha de que las universidades y otros centros de investigación similares puedan imputar el 100 % de los denominados costes adicionales (*additional cost*) <sup>(14)</sup>. Pese a que, en lugar de éste, se ofrecen otros modelos de costes, el Comité considera problemática la propuesta de suprimirlo. Por lo general, estas instituciones no disponen de una contabilidad analítica apropiada para determinar los costes totales (*full cost*) <sup>(15)</sup>. Además, por lo que respecta al «tipo fijo» que propone la Comisión como posible alternativa, todavía no puede valorarse si se traducirá en un claro empeoramiento de la situación, ya que todavía no se han fijado las normas de aplicación internas de la Comisión (véase más arriba). El Comité, por consiguiente, recomienda que por lo que se refiere a estas instituciones, hasta que no dispongan de una contabilidad de costes totales, se mantenga la normativa actual de la imputación del 100 % de los costes adicionales, al menos hasta que se haya garantizado que otros modelos de contabilidad <sup>(16)</sup> no supondrán un empeoramiento de la situación respecto de la normativa en vigor.

**4.6 Forma jurídica y organizaciones de investigación.** A juicio del Comité, las organizaciones de investigación cuya principal fuente de financiación sea el Estado, independientemente de cuál sea su forma jurídica, deben ser tratadas equitativamente en todos los aspectos (y ello debe reflejarse en todos los artículos, por ejemplo, en el apartado 1 del artículo 33 y en el apartado 2 del artículo 38). Esto significa, por ejemplo, que también las organizaciones de investigación o los centros de investigación de utilidad pública creados en virtud del Derecho privado, cuya financiación procede del Estado <sup>(17)</sup>, deben equipararse a las organizaciones creadas en virtud del Derecho público. Finalmente, la elección, por parte de los Estados miembros, de la forma jurídica más apropiada para este tipo de instituciones de investigación es competencia exclusiva de

<sup>(14)</sup> Modelo de costes adicionales (CA): El *participante* imputa los costes adicionales directos subvencionables más un porcentaje fijo para costes indirectos, acogiéndose al modelo de costes adicionales (Additional Cost model, AC); en el Sexto Programa Marco de IDT (6º PM), el porcentaje fijo es el 20 % de todos los costes directos adicionales menos los costes de los *subcontratos*.

<sup>(15)</sup> Modelo de costes totales (CT): El *participante* imputa los costes directos e indirectos subvencionables, acogiéndose al modelo de costes totales (modelo FC, *full cost*); con la excepción del modelo de costes totales con un tipo fijo: El *participante* imputa los costes directos subvencionables más un porcentaje fijo para costes indirectos, acogiéndose al modelo de costes totales con un tipo (modelo FCF *full cost flat rate*). El porcentaje fijo es el 20 % de todos los costes directos, menos los costes de los *subcontratos*. En los tres modelos de costes del Sexto Programa Marco, los costes totales se calculan simplemente como la suma de los costes directos y los costes indirectos.

<sup>(16)</sup> No obstante, el posible tipo fijo (*flat rate*) para cubrir los costes subvencionables indirectos (artículo 32) debería fijarse por lo menos en el 20 % del total de los costes subvencionables directos, excluida la subcontratación. Esta norma ya estaba en vigor en el Sexto Programa Marco de IDT para los modelos de costes totales y de costes totales más tipo fijo y debería mantenerse, a fin de velar por la continuidad y tener en cuenta sobre todo los diferentes sistemas de contabilidad desarrollados por las organizaciones participantes.

<sup>(17)</sup> En Alemania, por ejemplo, organizaciones de investigación como la Helmholtz-Gemeinschaft, la Fraunhofer-Gesellschaft, la Leibniz-Gemeinschaft o la Max-Planck-Gesellschaft. En los Países Bajos, por ejemplo, The Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) — Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

los Estados miembros y en ningún caso debería dar lugar a una diferenciación por lo que respecta a las ayudas comunitarias a la investigación.

**4.7 Derechos de propiedad intelectual.** En la normativa propuesta (artículos 39 a 43) debería garantizarse que los derechos de propiedad intelectual que se basan en los resultados de la investigación financiada con fondos públicos de la UE no puedan ser transferidos sin control a empresas de países fuera de Europa.

**4.7.1 Software de fuente abierta.** En la actualidad, el software que se desarrolle en el marco de proyectos de investigación financiados por la Comunidad tiene sólo la posibilidad de seguir divulgándose y utilizándose —y, por tanto, el potencial para crear versiones o servicios comerciales basados en él— si se ofrece como «software de fuente abierta». A tal efecto, debería concederse al consorcio el mayor margen de maniobra posible en la determinación de las condiciones de la licencia.

**4.8 Derechos de acceso.** Los derechos de acceso (artículos 48 a 52)<sup>(18)</sup> a conocimientos previos («background») y adquiridos («foreground») de los participantes no se refieren a derechos de acceso a todos los conocimientos de un participante (por ejemplo, universidad o centro de investigación), sino únicamente a aquellos conocimientos que se basen en los trabajos o en el trabajo preparatorio de las organizaciones o grupos que participen en un determinado proyecto conjunto y que sean necesarios para que otros participantes desempeñen sus cometidos en el marco de las acciones indirectas. Por consiguiente, el Comité valora positivamente el artículo 48, porque permite aclarar la situación en cada proyecto y que los participantes delimiten los conocimientos mediante una **lista de inclusión o de exclusión**<sup>(19)</sup>. Además, con la lista de inclusión se evita hacer pública la existencia de «conocimientos previos» cuya confidencialidad deba garantizarse. No obstante, para no retrasar innecesariamente la puesta en marcha del proyecto sería razonable permitir que esta delimitación de los conocimientos pudiera llevarse a cabo en un plazo por ejemplo de hasta seis meses después del inicio del proyecto.

**4.9 Derechos de acceso gratuitos a conocimientos previos y adquiridos.** El Comité expresa sus reservas sobre las normas encaminadas a conceder sin excepciones un derecho de acceso gratuito a conocimientos previos y adquiridos. El Comité recomienda que, por lo general, se otorgue a los participantes en el proyecto un margen de maniobra lo más amplio posible para que lleguen a los acuerdos más apropiados en cada caso. Así, por ejemplo, puede ser razonable conceder también a los ejecutantes de la IDT derechos de acceso gratuitos.

**4.9.1 Conocimientos previos para la ejecución de una acción.** El Comité valora en principio positivamente la propuesta de que los ejecutantes de la IDT concedan siempre

<sup>(18)</sup> El Comité señala que en el apartado 1 del artículo 50 y en el apartado 1 del artículo 51 de la versión alemana de la propuesta de la Comisión hay errores de traducción respecto de la versión inglesa. Por consiguiente, el presente Dictamen del Comité está basado en la versión inglesa, que es completamente correcta.

<sup>(19)</sup> Lista de inclusión: Definición de todos los conocimientos o ámbitos de conocimiento que deben hacerse accesibles. Lista de exclusión: Definición de todos los conocimientos o ámbitos de conocimiento que NO deben hacerse accesibles.

gratuitamente derechos de acceso a los conocimientos previos si ello es necesario para la ejecución de una acción indirecta. No obstante, en casos muy determinados, una norma exclusiva de estas características puede poner en dificultades a los ejecutantes afectados. Por ello, el Comité recomienda que se modifique la última frase del apartado 2 del artículo 50<sup>(20)</sup>.

**4.9.2 Conocimientos previos necesarios para el aprovechamiento de los conocimientos adquiridos.** La propuesta de que los ejecutantes de la IDT concedan gratuitamente derechos de acceso a los conocimientos previos siempre que sea necesario para el aprovechamiento de los conocimientos adquiridos es muy problemática. Los conocimientos previos fueron adquiridos con recursos propios de los ejecutantes de la IDT o con recursos de donantes anteriores, o con fondos públicos de cada uno de los Estados miembros respectivos, y, por consiguiente, están sujetos a los compromisos y las obligaciones correspondientes<sup>(21)</sup>. En caso de que la norma propuesta por la Comisión comenzara a aplicarse, existiría el peligro de que los ejecutantes de la IDT que en la actualidad ocupan una posición destacada y los que poseen un elevado potencial de conocimientos técnicos no puedan o no quieran participar y que, de este modo, queden excluidos de la participación. Por ello, el Comité recomienda que se suprima o se modifique el apartado 5 del artículo 51<sup>(22)</sup>.

**4.9.3 Investigación en las fronteras del conocimiento.** Aunque la investigación en las fronteras del conocimiento abordará prioritariamente los trabajos de I+D en el ámbito de la investigación fundamental, el Comité ha señalado en repetidas ocasiones que en muchos casos<sup>(23)</sup> los límites entre la investigación fundamental y su aplicación son difusos. De ahí que también en este ámbito sea de temer que se produzcan las mismas repercusiones negativas citadas arriba. Ello debería evitarse a cualquier precio y, por consiguiente, debería tenerse en cuenta en el marco reglamentario. Por ello, el Comité recomienda que se suprima o se modifique en este sentido el apartado 1 del artículo 52<sup>(24)</sup>.

<sup>(20)</sup> Una propuesta posible de modificación de la última frase del apartado 2 del artículo 50 sería la siguiente: «However, RTD Performers shall grant access rights to back-ground on a royalty-free basis, unless for justified exceptions otherwise agreed by all participants before their accession to the grant agreement» (Sin embargo, los ejecutantes de IDT concederán gratuitamente derechos de acceso a los conocimientos previos salvo que, por razones justificadas, todos los participantes hayan acordado otra cosa antes de la adhesión al acuerdo de subvención).

<sup>(21)</sup> Por ejemplo, en Alemania también están sujetos a la Ley relativa a los derechos de los empleados sobre sus invenciones.

<sup>(22)</sup> Una posible propuesta de modificación sería la siguiente: «RTD-Performers shall grant access rights to background needed to use the foreground generated in the indirect action on a royalty-free basis unless otherwise agreed by all participants before their accession to the grant agreement» (Los ejecutantes de IDT concederán gratuitamente derechos de acceso a los conocimientos previos necesarios para el aprovechamiento de los conocimientos adquiridos generados en la acción indirecta, salvo que todos los participantes hayan acordado otra cosa antes de la adhesión al acuerdo de subvención).

<sup>(23)</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la microbiología, el láser, las TIC.

<sup>(24)</sup> Por ejemplo, el texto del apartado 1 del artículo 52 podría ser el siguiente: «In the case of frontier research actions, access rights to foreground for the implementation of the project shall be granted royalty-free. (En el caso de las acciones en las fronteras del conocimiento, los derechos de acceso a conocimientos adquiridos para la ejecución del proyecto serán gratuitos). Access rights to foreground for use shall be under fair and reasonable conditions or royalty-free as agreed by all participants before their accession to the grant agreement». (Estos derechos de acceso se concederán o bien con arreglo a condiciones justas y razonables o bien de manera gratuita, previo acuerdo de todos los participantes antes de la adhesión al acuerdo de subvención).

4.9.4 **Grupos específicos.** En la propuesta de la Comisión falta una definición de las acciones en beneficio de grupos específicos. Las afirmaciones sobre este punto no deberían en ningún caso confundirse o equipararse con las relativas a la investigación en las fronteras del conocimiento.

4.10 **Libre elección de los instrumentos.** El Comité repite su recomendación <sup>(25)</sup> de que los proyectos no deben estar vinculados anticipadamente a la utilización de instrumentos determinados, sino que «los solicitantes deben tener la posibilidad de adaptar los instrumentos en función de la estructura óptima necesaria para cada una de las tareas y de la talla de los proyectos. Sólo de este modo será posible evitar que surjan proyectos cuyo tamaño y estructura se orienten en función de los instrumentos prescritos, y no en función de los requisitos científicos y técnicos óptimos. Los instrumentos deben estar al servicio de las condiciones de trabajo y de los objetivos de la investigación, y no a la inversa.» En este sentido, también debería seguir existiendo la posibilidad de recurrir a los «proyectos específicos focalizados de investigación» (STREPs), ya que estos son sobre todo especialmente indicados para la participación de las PYME y de grupos de investigación más pequeños.

4.11 **Abandono del principio de responsabilidad financiera colectiva.** El Comité valora positivamente el abandono del principio de responsabilidad financiera colectiva. Recuerda al respecto que en sus recomendaciones <sup>(26)</sup> sobre el Sexto Programa Marco ya se refirió al problema que plantea la responsabilidad financiera colectiva.

4.11.1 **Fondo para la cobertura de riesgos.** Por consiguiente, el Comité también apoya la constitución de un fondo que garantice la cobertura de posibles riesgos mediante (véase apartado 1 del artículo 38) la retención de un pequeño porcentaje de la contribución financiera a cada participante en una acción indirecta. No obstante, sería recomendable que la Comisión diera a conocer los márgenes previstos del porcentaje, que deberán fijarse en función de la evaluación del riesgo en la convocatoria del concurso. El Comité acoge también con satisfacción la decisión de que toda suma que supere las cantidades necesarias para cubrir los riesgos pendientes sea devuelta al Programa Marco y constituya un ingreso asignado.

4.11.2 **Exención.** No obstante, el Comité recomienda que todas las instituciones de investigación cuya principal fuente de financiación sea el Estado <sup>(27)</sup> queden exentas de esta norma (de conformidad con el apartado 2 del artículo 38), independientemente de cual sea su forma jurídica.

4.11.3 **Suspensión del proyecto.** El Comité hace referencia también a la responsabilidad colectiva técnica que incumbe a los participantes en un proyecto (tal como se propone en el apartado 4 del artículo 18). A juicio del Comité, también debe otorgarse a un consorcio la posibilidad de adoptar una decisión sobre una posible suspensión del proyecto en los casos en que la continuación del mismo ya no tenga sentido o no sea razonable por razones técnicas y científicas o por cargas financieras desmedidas. Por consiguiente, deberían modificarse los apartados 4 y 5 del artículo 18.

4.12 **Los comités de programa.** De conformidad con la propuesta de la Comisión, los comités de programa quedarán liberados de la tarea de aprobar los proyectos que solicitan financiación. A juicio del Comité, esto sólo debería ser así cuando en la selección de proyectos la Comisión se ajuste al dictamen de los evaluadores. En los demás casos, al igual que en la aprobación de los programas de trabajo y la distribución del presupuesto, los comités de programa competentes deberían seguir dando su aprobación. Una solución de compromiso podría ser que, una vez concluida la evaluación, se presentara al comité de programa un «plan de ejecución de las convocatorias», para que éste deliberara y adoptara una decisión formal al respecto. Esto no ocasionaría ningún tipo de retraso, ya que el comité del programa no tendría que tomar una decisión sobre cada uno de los proyectos.

4.13 **Acuerdo de subvención.** En el apartado 8 del artículo 19, texto pertinente sobre esta cuestión, se hace referencia a la «Carta Europea del Investigador» y al «Código de conducta para la contratación de investigadores». El Comité señala que dicha Carta tiene únicamente carácter de recomendación y que, por esta razón, no se puede exigir ningún tipo de vinculación por tal vía. El Comité recuerda que, pese a valorar positivamente muchos elementos de la Carta, ha recomendado al mismo tiempo la revisión de esta normativa por considerar que la legislación propuesta es excesivamente amplia en algunos puntos y que algunos criterios no son comprensibles <sup>(28)</sup>.

4.14 **Banco Europeo de Inversiones.** El Comité acoge con satisfacción la propuesta (y las normas propuestas al respecto) de que pueda concederse una subvención al Banco Europeo de Inversiones con objeto de cubrir el riesgo de los préstamos destinados a apoyar los objetivos de investigación fijados en el Séptimo Programa Marco. Estos préstamos deberían utilizarse sobre todo para acciones de demostración (por ejemplo, en el ámbito de la investigación sobre la energía o la seguridad).

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

<sup>(25)</sup> Punto 3.4, DO C 157 de 28.6.2005.

<sup>(26)</sup> DO C 94 de 18.4.2002.

<sup>(27)</sup> Véase más arriba: Equiparación de todas las instituciones de investigación cuya financiación proceda fundamentalmente de fondos públicos.

<sup>(28)</sup> DO C 65 de 17.3.2006.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo (Euratom) por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2011)»**

COM(2006) 42 final — 2006/0014 (CNS)

(2006/C 309/09)

El 8 de marzo de 2006, de conformidad con los artículo 7 y 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, 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 31 de mayo de 2006 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 3 en contra y 4 absencias el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión respecto de las nuevas normas para la participación de empresas, centros de investigación y universidades en la aplicación del Séptimo Programa Marco de investigación, desarrollo y formación en materia nuclear y para la difusión de sus resultados, durante el quinquenio de 2007 a 2011.

1.2 Las propuestas tienen por objeto simplificar y racionalizar los procedimientos y métodos para llevar a la práctica la Estrategia de Lisboa, tal como fue revisada por el Consejo Europeo de 2005 y de marzo de 2006, y responder a las necesidades de los distintos agentes del ámbito de la investigación y de los usuarios finales. No obstante, el juicio final sobre el éxito de estas medidas sólo podrá emitirse una vez se hayan acordado las normas de aplicación.

1.3 Hasta el capítulo III incluido, las propuestas de la Comisión son prácticamente iguales a las presentadas en el Séptimo Programa Marco de acciones de investigación, desarrollo y formación en materia nuclear<sup>(1)</sup>, pero con numeración diferente.<sup>(2)</sup> El Comité se remite, por lo tanto, al dictamen adoptado sobre el tema, recordando y reiterando las observaciones que en él se formulan<sup>(3)</sup>, que también son válidas para la propuesta que nos ocupa hasta el capítulo III incluido.

1.4 El Comité destaca, en especial, que el programa europeo de fusión nuclear constituye un modelo de integración real de los esfuerzos comunitarios y de plena coordinación de la acción, en el marco del Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión (European Fusion Development Agreement (EFDA)) y de los contratos de asociación.

1.4.1 Este programa representa un papel básico para la UE en el campo de la investigación de la energía de fusión, supone

<sup>(1)</sup> COM(2005) 705 final.

<sup>(2)</sup> De hecho, hay algunas excepciones: por ejemplo, las disposiciones en lo que se refiere a la «investigación en las fronteras del conocimiento».

<sup>(3)</sup> Por ejemplo, las observaciones sobre la estructura jurídica de los organismos de investigación, los derechos de acceso al conocimiento, los derechos de propiedad intelectual, el reembolso de los gastos, el modo de financiación y la simplificación, las concesiones de subvenciones, los principios generales de la Carta Europea del Investigador y el estatuto jurídico de las instituciones de investigación.

un apoyo comunitario constante en forma de recursos financieros y capital humano y atesora una elevada sostenibilidad medioambiental, merced a las actividades del proyecto ITER/DEMO<sup>(4)</sup>.

1.5 El Comité se muestra convencido de que la energía nuclear<sup>(5)</sup>, que representa aproximadamente un tercio de la energía eléctrica que se produce actualmente en la Unión Europea<sup>(6)</sup>, contribuye a la independencia y la seguridad del abastecimiento energético<sup>(7)</sup> y a la sostenibilidad del desarrollo económico europeo, con arreglo a los Acuerdos de Kioto. Ello es válido siempre que se apliquen normas cada vez mejores, más eficientes y seguras de gestión de los residuos, y que se pueda desarrollar una investigación y una industria europea competitiva en el ámbito de la tecnología nuclear y de los servicios.

1.6 El Comité considera adecuados los porcentajes de financiación comunitaria para las actividades de investigación, formación y demostración, coordinación y apoyo, además de las redes de excelencia, así como para el régimen financiero previsto para la investigación sobre la energía de fusión.

1.6.1 El CESE destaca la necesidad de fomentar la investigación y la aplicación de tecnologías limpias y seguras, con arreglo a las exigencias y características de cada Estado miembro, y recomienda que se respete la decisión adoptada por algunos Estados miembros que consideran que la energía nuclear no es la solución adecuada para cubrir sus futuras necesidades de energía y así lo reflejan en los programas de investigación.

<sup>(4)</sup> Véase también el punto 3.11.

<sup>(5)</sup> Véase el DO C 110 de 30.4.2004 — ponente: Sr. Cambus.

<sup>(6)</sup> Energía producida en la UE-25 en 2004: energía nuclear, 31,2 %; gas natural, 24,3 %; petróleo, 17,1 %; hulla, 13,1 %; lignito, 10,2 %; energía primaria, 4,1 %. Energía consumida en el mismo período: petróleo, 39,2 %; gas natural, 25,4 %; energía nuclear, 14,8 %; hulla, 13,7 %; lignito, 4,9 %; energía primaria, 2 % (Eurostat, Energía 5/2006).

<sup>(7)</sup> En 2004, las importaciones brutas (porcentaje de dependencia energética) en la UE-25 representaron el 53,8 %, y de éstas el petróleo y los productos petrolíferos supusieron el 33,2 %. La dependencia energética de los cuatro principales Estados miembros de la UE: IT, el 87,7 %; DE, el 64,6 %; FR, el 54,3 %; UK, el 5,2 %. El único Estado miembro de la UE que no tiene dependencia energética es Dinamarca con un activo del 53,5 %. (Eurostat, Energía 5/2006).

1.7 El CESE destaca el papel de las acciones de formación y de los itinerarios elaborados para el desarrollo de la carrera de los investigadores, y subraya que estas acciones revisten especial importancia para el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.

1.8 El CESE considera fundamental garantizar que las normas de participación en el 7º PM Euratom y sus programas específicos forman un marco simple, legible, comprensible, claro y transparente, y que, sobre todo, dé seguridad a los participantes potenciales, especialmente a los de menor tamaño, sobre los principios y criterios relativos al acceso, la evaluación y la selección, así como la elaboración de los contratos y la gestión de los proyectos.

1.8.1 El CESE lamenta que esto no se refleje siempre en la propuesta de reglamento y considera que la eficacia de estas normas debe ser objeto de una supervisión por parte de expertos independientes tras un periodo de tiempo apropiado y que el informe de supervisión ha de transmitirse al Consejo y al Comité.

1.9 El Comité estima que es esencial el aprovechamiento y la difusión de los resultados de la investigación para lograr una buena relación calidad-precio con vistas a los contribuyentes europeos. A este respecto, señala que siempre debe lograrse un equilibrio justo entre, por una parte, la protección de los intereses comunitarios, la preocupación de los Estados miembros, especialmente en el ámbito de la defensa, y los derechos de propiedad intelectual e industrial y, por otra, los riesgos igualmente importantes derivados de una difusión escasa de la información científica y técnica dentro del sector.

1.9.1 Por último, el Comité considera indispensable que se refuerce el servicio de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual en aras de una asistencia puntual y proactiva dirigida a los potenciales participantes en los contratos de subvención, y a favor de las acciones indirectas en apoyo a la formación y el desarrollo de investigadores, así como durante la fase de preparación y firma de los acuerdos de consorcio.

## 2. Exposición de motivos

2.1 El CESE celebra que se le haya remitido la consulta a su debido tiempo y es plenamente consciente de sus competencias exclusivas, de tipo consultivo, respecto del Tratado Euratom. El CESE concede enorme importancia a estas competencias, debido al carácter extremadamente sensible de la energía nuclear para la sociedad y a la necesidad de una información y una consulta adecuadas.

2.2 De hecho, la energía nuclear plantea una cuestión muy difícil, en cuanto a la participación de los ciudadanos, habida cuenta de los importantes riesgos y de los problemas de tratamiento de los residuos que implica.

2.2.1 El CESE defiende que se destaque el interés por reforzar los modelos de evaluación de los resultados y de la seguridad y fiabilidad en este sector, mediante el establecimiento de mecanismos permanentes de información, consulta y formación.

2.2.2 Se trata de organizar mejor el proceso de gobernanza con el fin de determinar las opciones estratégicas más adecuadas y responder a las preocupaciones de los ciudadanos sobre la energía nuclear y sus consecuencias a largo plazo.

2.3 El Comité ya se ha pronunciado<sup>(8)</sup> sobre las soluciones presentadas por la Comisión para simplificar<sup>(9)</sup> los procedimientos administrativos y reducir las cargas correspondientes en el ámbito de las propuestas de decisión relativas al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea y de Euratom, respectivamente, adoptadas el 6 de abril de 2005.

2.3.1 La Comisión ha indicado diez medidas fundamentales que deben ejecutarse, como «factor crítico de éxito», para simplificar los procedimientos de acceso, participación y gestión del 7º PM. A este respecto, el CESE destacó que «las cargas actuales, en términos de trabajo y de costes, inherentes a los procedimientos de solicitud y autorización son muy elevadas y problemáticas para los usuarios de la ciencia y la industria. La participación en el programa de investigación europeo —incluido el riesgo asociado a la presentación de la candidatura— debería compensar a los participantes»<sup>(10)</sup>.

2.3.2 Asimismo, el CESE reiteró la importancia de «reforzar la participación de las PYME en el proceso de investigación, desarrollo e innovación» y destacó que «las perspectivas de éxito de las PYME especialmente creadas para desarrollar y comercializar nuevos productos de alta tecnología dependerán sobre todo de que tengan un capital inicial y un capital-riesgo «suficiente (...)». No obstante, para lograrlo «será necesario que los procedimientos no superen cierto umbral aceptable y adaptado a las PYME»<sup>(11)</sup>.

2.3.3 Los puntos que destacan los servicios de la Comisión para la simplificación de los procedimientos reglamentarios son:

- una gama reducida de sistemas de financiación que garanticen la continuidad con los instrumentos del 6º PM y ofrezcan una amplia flexibilidad de utilización;
- una comunicación de alta calidad, completa y oportuna, que permita una interpretación unívoca y uniforme de los objetivos y normas de aplicación tanto del 7º PM CE como del 7º PM Euratom;
- racionalización de la información pedida a los participantes y ampliación del procedimiento de presentación en dos fases, además del uso sistemático de los instrumentos de comunicación informática;
- protección de los intereses financieros de la UE sin imponer cargas excesivas a los participantes, reduciendo al mínimo el control a priori que se basaría en una única lista de criterios preestablecidos;
- autonomía operativa para los consorcios mediante el uso de contratos que permitan una gran flexibilidad y un amplio uso de los anticipos a tanto alzado, con arreglo a costes imputables fijados de antemano y a auditorías exteriores independientes;

<sup>(8)</sup> Véase el DO C 65 de 17.3.2006 — Ponente: Sr Wolf.

<sup>(9)</sup> COM(2005) 119 final — SEC(2005) 430/431 de 6 de abril de 2005.

<sup>(10)</sup> Véase el DO C 65 de 17.3.2006, punto 1.11— Ponente: Sr Wolf.

<sup>(11)</sup> Véase el DO C 65 de 17.3.2006, puntos 1.12 y 4.15.2— Ponente: Sr Wolf.

- procesos de selección más rápidos sustituyendo el procedimiento de comitología por otro más simple basado en el procedimiento de información;
- uso más eficaz de los recursos presupuestarios asignados a la I+D, mediante una coordinación más estrecha con los de las demás políticas previstas en la Estrategia de Lisboa, así como la reducción de los costes de administración/gestión comunitaria de los proyectos previstos para las actividades de I+D;
- amplio uso de la financiación global con arreglo a un marco simplificado de fórmulas de financiación comunitaria;
- supresión de los modelos actuales de información sobre los costes del proyecto, que han resultado ser excesivamente complejos, junto con una definición clara de los costes subvencionables;
- fijación de porcentajes de contribución comunitaria en función del tipo de actividad (investigación, desarrollo, demostración, formación, difusión y uso de los resultados, transferencia de conocimientos, etc.) vinculados únicamente a actividades separadas, con umbrales máximos por tipo de actividad aplicables al consorcio, pero no a participantes individuales.

2.4 Asimismo, la propuesta de reglamento analizada incluye varios cambios respecto del Reglamento anterior <sup>(12)</sup>, en especial por lo que se refiere a: objetivo de la propuesta; definiciones; confidencialidad; evaluación, selección y asignación de las propuestas; formas de subvención; reembolso de costes subvencionables; límite de la contribución financiera comunitaria; riesgos del consorcio; difusión, aprovechamiento y derechos de acceso; normas específicas sobre el Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión; y acuerdo sobre movilidad del personal.

2.4.1 El Comité, respecto de las partes de la propuesta analizada que son comunes a la propuesta análoga sobre el Séptimo Programa Marco CE (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013)) <sup>(13)</sup>, remite a su dictamen sobre esta última que se encuentra en fase de elaboración <sup>(14)</sup>.

2.5 El Comité está de acuerdo con los límites fijados para la financiación de la investigación nuclear y la formación. En especial, se felicita de que, para las PYME, los organismos públicos, los centros de educación secundaria y superior y las organizaciones de investigación <sup>(15)</sup>, el límite máximo de contribución pueda pasar del 50 % al 75 %, y de que las acciones de coordinación, apoyo, formación y desarrollo de las carreras de los investigadores puedan recibir el 100 % de los costes subvencionables totales.

2.5.1 Asimismo, el Comité recomienda que se recojan en un cuadro adjunto a la propuestas los diversos tipos de actividad y el correspondiente porcentaje máximo de contribución

previsto, junto con las posibilidades eventuales de acumularlas, especialmente en el caso de las infraestructuras de investigación, con otros tipos de ayuda comunitaria (Fondos Estructurales, etc.).

### 3. Observaciones generales sobre las normas de participación en el 7º PM Euratom

3.1 El CESE considera fundamental garantizar que las normas de participación en el 7º PM Euratom y sus programas específicos forman un marco simple, legible, comprensible, claro y transparente, disponible en todas las lenguas comunitarias. En concreto, este marco debería ofrecer seguridad a los participantes potenciales, especialmente a los de menor tamaño, sobre los principios y criterios relativos a la disponibilidad, condiciones de participación, presentación y evaluación de propuestas de proyectos, clasificación y obligaciones contractuales, porcentajes y sistemas de distribución de la cofinanciación comunitaria, protección de la propiedad industrial e intelectual y aprovechamiento y difusión de los conocimientos adquiridos, sin perjuicio de las disposiciones específicas sobre la prioridad temática referida a la energía de fusión.

3.1.1 El Comité recomienda, entre otras cosas, que se reintroduzcan de forma explícita los criterios de selección y adjudicación de las acciones indirectas mencionadas en el artículo 14, con excepción de eventuales criterios específicos particulares. Dichos criterios generales son los siguientes:

- excelencia científica y tecnológica y grado de innovación;
- capacidad de realizar las acciones indirectas y de gestionar eficazmente los recursos y competencias;
- pertinencia respecto de los objetivos del programa específico y del programa de trabajo;
- valor añadido europeo, masa crítica de recursos empleados y contribución a las políticas comunitarias;
- calidad del plan de aprovechamiento y difusión de conocimientos, potencial de promoción de la innovación y claridad del proyecto de gestión de la propiedad intelectual;
- respeto de los principios éticos y de la igualdad de género.

3.2 El Comité ya se ha pronunciado sobre los temas generales de la simplificación y racionalización de los programas marco para la investigación nuclear comunitaria en los dictámenes sobre el 7º PM Euratom y sus dos programas específicos que tratan, respectivamente, de la energía nuclear, con especial referencia a la investigación sobre la energía de fusión, y las actividades de investigación nuclear del Centro Común de Investigación. El Comité también está elaborando un dictamen sobre la propuesta de normas de participación relativas al 7º PM de investigación comunitaria no nuclear <sup>(16)</sup>.

3.3 Respecto de las normas aplicables al programa Euratom, el Comité insiste especialmente en la necesidad de una simplificación más radical de los trámites para presentar los expedientes.

<sup>(12)</sup> Reglamento Euratom 2322/2002 del Consejo.

<sup>(13)</sup> COM(2005) 705 final de 23.12.2005.

<sup>(14)</sup> Véase el CESE 557/2006 (INT/309) — Ponente: Sr. Wolf.

<sup>(15)</sup> Véase CESE 557/2006, punto 4.6 (INT/309) — Ponente: Sr. Wolf.

<sup>(16)</sup> Véase la nota 9.

3.3.1 Asimismo, el Comité se felicita de que la responsabilidad colectiva, establecida en el 6º PM Euratom, que podía constituir un obstáculo considerable para la participación de agentes de pequeño y mediano tamaño (empresas, universidades, etc.), se haya eliminado en la propuesta analizada sustituyéndola por una suma aún por definir que debería equivaler aproximadamente al 1 % de la contribución comunitaria<sup>(17)</sup> como garantía contra el riesgo de falta de cobertura en consorcios (artículo 37). En efecto, una parte importante de las actividades de investigación en el sector de Euratom puede confiarse a agentes de pequeño y mediano tamaño cuya participación podría haberse visto seriamente obstaculizada con esta norma.

3.4 El CESE emite ciertas reservas sobre el gran número de posibles excepciones a las normas de participación establecidas en los más de 50 artículos propuestos, así como sobre las amplias posibilidades de los distintos criterios y normativas que deberían establecerse en los programas de trabajo anuales, los programas específicos y las convocatorias de propuestas. Estas excepciones se refieren especialmente al número de participantes y las condiciones suplementarias de acceso (artículo 11); los principios de evaluación, selección y adjudicación (artículo 14.1); las excepciones a la publicación de una convocatoria de concurso (artículo 13); los criterios de evaluación con la posibilidad de establecer criterios específicos adicionales (artículo 14.2); y la contribución financiera comunitaria a las redes de excelencia (artículo 34, apartados 1 y 3).

3.4.1 En particular, en lo que respecta a las redes de excelencia, el Comité manifiesta su preocupación por que se determine la contribución a tanto alzado, ya que podría resultar ficticia y no basarse en la realidad. Dicha situación podría perjudicar al desarrollo de redes de excelencia, necesarias para conseguir los objetivos concretos del programa.

3.5 El Comité destaca que la flexibilidad imprescindible de gestión y de determinación de las necesidades de las acciones concretas no debe lograrse a costa de la claridad, seguridad y transparencia de los requisitos de participación, los criterios preestablecidos de evaluación y selección, así como de un marco seguro para la financiación y cofinanciación propuestas.

3.6 El Comité considera que, cuando el acuerdo de subvención permita al consorcio de investigación la posibilidad de convocar concursos para realizar determinados trabajos o ampliar algunas actividades, estos concursos deberán organizarse con arreglo a las normas establecidas por la Comisión para garantizar la máxima transparencia y accesibilidad de la información.

3.7 El CESE subraya la importancia de las disposiciones sobre supervisión y control de los programas y las acciones indirectas de investigación, demostración, coordinación y formación en el ámbito nuclear. Asimismo, sugiere que se establezca para estas funciones y las de gestión de las convocatorias de concursos, evaluación, selección y seguimiento contractual y auditoría de los proyectos financiados un límite máximo de

gasto que no debería superar, como coste total, un importe de entre el 7 % y el 10 % de los recursos comunitarios globales del 7º PM Euratom. Se trata de dedicar la mayor parte de los recursos a auténticas actividades primarias de investigación, demostración y formación, así como a la obtención de resultados concretos que puedan convertirse en aplicaciones comercializables, que es el objetivo final de un programa marco comunitario de la investigación.

3.7.1 En este sentido, el CESE recomienda que la recopilación, archivo y gestión de los datos de dicha supervisión se incluyan en una base de datos integrada, en el marco de la IDABC<sup>(18)</sup>.

3.8 El Comité acoge de forma positiva las propuestas de la Comisión sobre las formas de subvención propuestas para el reembolso de los costes subvencionables: pagos a tanto alzado y financiación a un tipo fijo. Sin embargo, sugiere que se especifique la metodología más conveniente, incluso respecto de la simplificación de costes subvencionables, y que se añada a la propuesta de reglamento una lista de las distintas opciones, con el fin de facilitar la comprensión a los usuarios potenciales.

3.9 El Comité recomienda que se recojan las diversas formas de contribución financiera comunitaria, que se establecen en los artículos 32 y 34, en un cuadro adjunto a la propuesta, junto con el límite máximo de financiación correspondiente y toda posibilidad de acumulación –sobre todo para las infraestructuras de investigación– con ayudas procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones, sin dejar de lado las disposiciones de la iniciativa JEREMIE<sup>(19)</sup> que debería facilitar la participación de entidades de pequeño tamaño en el 7º PM Euratom.

3.10 Respecto de las normas propuestas para la difusión, aprovechamiento y derechos de acceso a los conocimientos, al margen de la distinción entre conocimientos previos y adquiridos y de las excepciones en los ámbitos militar y de la seguridad, el Comité considera indispensable reforzar el servicio de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual para ofrecer ayuda concreta y proactiva a los participantes potenciales en acuerdos de subvención (véanse el artículo 18, apartados 5 y 6, y los artículos 19 y 21) y sobre las medidas indirectas de apoyo a la formación y el desarrollo de la carrera de los investigadores, así como para la preparación y firma de los acuerdos de consorcio, que establecen normas complementarias (artículo 23) referidas a la difusión y aprovechamiento de los resultados y los derechos de propiedad intelectual.

3.11 Por último, en cuanto al campo temático «investigación sobre la energía de fusión», el Comité destacó de forma amplia, en los dos dictámenes citados, la importancia de la investigación en el ámbito de la fusión termonuclear controlada, del proyecto ITER, del programa preparatorio DEMO y de los estudios sobre la cofinanciación<sup>(20)</sup>.

<sup>(18)</sup> Véase el DO C 80 de 30.3.2004 sobre la IDABC (prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos).

<sup>(19)</sup> Véase el DO C 110 de 9.5.2006 — Ponente: Sr. Pezzini.

<sup>(20)</sup> Véase el DO C 65 de 17.3.2006, punto 6.1 y siguientes — Ponente: Sr. Wolf.

<sup>(17)</sup> Véase CESE 557/2006, punto 4.11.2 (INT/309) — Ponente: Sr. Wolf.

3.11.1 El CESE señala que el porcentaje anual de base propuesto para la contribución financiera de la Comunidad en este campo temático no debería superar el 20 % durante toda la duración del 7º PM Euratom. El Comité considera este porcentaje como el impulso necesario para una contribución esencial de los Estados miembros a un programa comunitario correctamente coordinado (véase el punto 1.4) que proporcione las bases, el punto de referencia y la aportación indispensables para la empresa común ITER/DEMO. Si bien este porcentaje puede resultar adecuado para empezar, cabe la duda de que sea suficiente para toda la duración del programa como incentivo para una contribución financiera satisfactoria y necesaria por parte de los Estados miembros. Por lo tanto, el Comité recomienda que, como medida de precaución, este porcentaje se incremente hasta el 25 %, que todavía sería solamente la mitad o un tercio (con respecto al apartado 1 del artículo 32) de la cantidad con la que contribuiría la Comunidad. Además, el Comité estima que, por regla general, también deberían aplicarse estos límites máximos de financiación.

3.11.2 Por lo que se refiere al tipo máximo de contribución del 40 % propuesto para proyectos cooperativos específicos en el marco de los contratos de asociación, con un apoyo prioritario a las acciones de interés para la ITER/DEMO y para las acciones referidas al acuerdo sobre movilidad del personal, el Comité duda de que, a largo plazo, este tipo sea suficiente para que los proyectos y acciones deseadas puedan desencadenar la contribución requerida de los Estados miembros. El Comité se remite al apartado 2 del artículo 52.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 El Comité se pregunta por qué se ha suprimido en la Subsección 1 «Convocatorias de propuestas» la disposición relativa a la posibilidad de que estas convocatorias vayan precedidas de convocatorias de manifestaciones de interés para detectar y evaluar con precisión los objetivos y las necesidades de las medidas, así como para evitar gastos administrativos inútiles tanto para la preparación de propuestas que no puedan tenerse en cuenta como para la selección y evaluación de tales propuestas por parte de la Comisión y de los evaluadores independientes.

4.2 Las convocatorias de manifestaciones de interés podrían completarse con la organización de jornadas informativas de quienes realizan propuestas, con el fin de que los posibles usuarios científicos e industriales estén más informados y participen en la elaboración de las medidas comunitarias de investigación nuclear.

4.3 El CESE destaca los peligros derivados de una difusión escasa de la información científica y técnica dentro del sector. Aunque reconoce que es necesario emitir algunas reservas al respecto, considera que no debe excluirse ninguna posibilidad. Ello podría materializarse en la elaboración de un protocolo técnico muy preciso respecto del contenido y las formas de difusión, que tenga en cuenta los requisitos de seguridad y fiabilidad por lo que garantice al máximo la transparencia.

4.4 El CESE considera importante que se facilite amplia información y difusión de las normas que rigen, por una parte, la verificación de que se dan las condiciones necesarias y, por otra, el estatuto jurídico de los participantes. Del mismo modo, deberían elaborarse unas normas claras y comprensibles para todos los agentes del ámbito de la investigación sobre los procedimientos simplificados previstos para la presentación, en dos fases, de las propuestas, los criterios y los requisitos de los dos niveles de evaluación.

4.4.1 Estas normas deberían ponerse a disposición no sólo de los expertos evaluadores, sino también de los que presentan propuestas, con arreglo a criterios y ponderaciones inequívocos y uniformes.

4.5 El CESE también desea destacar la conveniencia de organizar actividades de formación e información sobre la seguridad y fiabilidad de la energía nuclear no sólo para investigadores, sino también para representantes de la sociedad civil y los ciudadanos en general, así como de reforzar los instrumentos y procedimientos de desarrollo de modelos válidos e irrefutables para evaluar la fiabilidad y seguridad de la energía nuclear.

4.6 En cuanto al aprovechamiento de los resultados de la investigación, su difusión y la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial, el Comité considera que, aparte de las normas y salvaguardias previstas en esta propuesta de reglamento, los acuerdos de subvención, los acuerdos de consorcio, el artículo 24 y las demás disposiciones del Tratado Euratom<sup>(21)</sup>, los contratos de asociación, el Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión, la Empresa Común Europea para el ITER y los acuerdos internacionales correspondientes, además de acuerdos multilaterales como el acuerdo sobre movilidad del personal, debe darse la máxima difusión posible a una guía para solicitantes en el marco de los derechos de propiedad intelectual y Euratom, actualizada, que resuma de forma clara y transparente las obligaciones y beneficios de los participantes potenciales en las actividades de investigación, demostración, formación y desarrollo del 7º PM Euratom.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

<sup>(21)</sup> Véase la nota 10.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 4056/86, se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos y se modifica el Reglamento (CE) n° 1/2003 ampliando su alcance con objeto de incluir el cabotaje y los servicios internacionales de tramp»**

COM(2005) 651 final/2 — 2005/0264 (CNS)

(2006/C 309/10)

El 10 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 83 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión 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 30 de mayo de 2006 (ponente: Sra. BREDIMA-SAVOPOULOU).

En su 428° Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En lo que respecta al **cabotaje y a los servicios de tramp**, el CESE apoya la propuesta de que las normas de procedimiento en materia de competencia del Reglamento n° 1/2003<sup>(1)</sup> se extiendan a estos sectores. Valora positivamente el diálogo que han entablado la Comisión y el sector del transporte marítimo acerca de la aplicación de los artículos 81 y 82 a los servicios de tramp. Dada la falta de quejas y de precedentes legales en el sector del tramp, se necesita más información sobre su funcionamiento y sus acuerdos. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de emprender un estudio sobre las características económicas y jurídicas de dicho sector. En aras de la seguridad jurídica, el CESE solicita a la Comisión que proporcione directrices (antes de que se levante la exclusión al Reglamento n° 1/2003) para una autoevaluación de la compatibilidad con la legislación comunitaria en materia de competencia en lo que se refiere a las distintas modalidades de acuerdo de cooperación presentes en el sector del tramp.

1.2 Por lo que respecta al **sector de las líneas marítimas**, el CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de derogar en las normas de competencia del Tratado CE la exención por categorías aplicable a las conferencias marítimas de línea, sobre la base de que ya no se cumplen las cuatro condiciones acumulativas del artículo 81.3 del Tratado CE. La Comisión considera que esta derogación se traducirá en una reducción de los costes de transporte que no menoscabará la fiabilidad de los servicios en todas las rutas e impulsará la competitividad de la industria europea. El CESE se reserva su opinión hasta que pueda comprobar si la derogación propuesta ha surtido un efecto sostenible.

1.3 El CESE recomienda a la Comisión que, a la hora de derogar la exención por categorías a las conferencias marítimas de línea, tenga presentes los aspectos relacionados con la seguridad (la pérdida de la calidad del transporte marítimo como consecuencia del uso de pabellones de terceros países), y no sólo los factores meramente competitivos.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión que, a la hora de derogar la exención por categorías a las conferencias marítimas de línea, tenga presentes no sólo los factores meramente competitivos, sino también los aspectos relacionados con los recursos humanos (su repercusión en la situación de empleo de los trabajadores del mar europeos).

1.5 EL CESE toma nota de la intención de la Comisión de adoptar directrices apropiadas en relación con la competencia en el sector marítimo para ayudar a facilitar la transición hacia un régimen plenamente competitivo. La Comisión tiene previsto promulgar las directrices antes de que finalice 2007. Previamente a su promulgación, y como paso intermedio en la preparación de las directrices, la Comisión publicará en septiembre de 2006 un documento de discusión sobre el sector de las conferencias marítimas de línea. El CESE solicita a la Comisión que elabore estas directrices en estrecho contacto con las partes interesadas y que informe en consecuencia a las instituciones competentes de la UE.

1.6 La propuesta de la Comisión es el resultado de un proceso de revisión, emprendido en 2003, en el que se han implicado todas las instituciones comunitarias competentes y las partes interesadas. Asimismo, la Comisión encargó a consultores independientes tres estudios que examinasen las consecuencias de una derogación de la exención por categorías para las conferencias de transporte marítimo de línea. Las conclusiones de estos estudios se pueden consultar en el sitio web de la Dirección General de Competencia.

1.7 Además, el CESE ha podido constatar que la propuesta de la Comisión de derogar la exención por categorías aplicable a las conferencias de transporte marítimo de línea se basa exclusivamente en el artículo 83 (normas sobre competencia), mientras que el fundamento jurídico del Reglamento n° 4056/86 era el artículo 83 (normas sobre competencia) en combinación con el artículo 80.2 (política de transporte) del Tratado CE. El CESE valoraría positivamente que servicios jurídicos del Parlamento Europeo informaran sobre si los aspectos del transporte son accesorios a los aspectos de competencia y si estos servicios mantienen su postura sobre el doble fundamento jurídico, de acuerdo con lo expresado en su informe precedente<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, DO L 1 de 4.1.2003, p. 1. Dictamen del CESE: DO C 155 de 29.5.2001, p. 73.

<sup>(2)</sup> A6-0314/2005 de 1.12.2005.

1.8 Para anticiparse a los posibles conflictos legales que pudieran derivarse en el futuro de los instrumentos jurídicos de otras jurisdicciones, el CESE insta a la Comisión a que introduzca en las directrices una disposición que permita afrontar estos problemas. Una disposición de este tipo en las consultas reducirá al mínimo las fricciones y contribuirá a la búsqueda de soluciones aceptables para todos en el plano internacional.

1.9 Según observa el CESE, la Comisión reconoce que el derecho de competencia no se aplica de la misma manera en todas las jurisdicciones del mundo y que existen divergencias. Asimismo, la Comisión reconoce la importancia cada vez mayor de la cooperación internacional entre autoridades encargadas de la aplicación del derecho de competencia.

1.10 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión persiga una doble política, por una parte, desarrollando la cooperación bilateral reforzada con los principales socios comerciales de la UE y, por otra, examinando la forma de extender la cooperación multilateral en el ámbito de la competencia. Así pues, el CESE anima a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para garantizar que esta cooperación y este diálogo contribuirán a determinar los problemas que pudieran derivarse de una derogación del Reglamento nº 4056/86 en la UE, así como para resolver dichos problemas de un modo constructivo y respetando las particularidades de los sistemas jurídicos de los demás. Efectivamente, la coherencia en el tratamiento que los distintos países deparen a los servicios de línea resulta vital para el comercio internacional.

1.11 El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta los resultados de su diálogo y cooperación con sus principales socios comerciales en la elaboración de las directrices sobre competencia en el sector marítimo.

1.12 El CESE valora positivamente que en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión se recojan los siguientes aspectos, y mantiene que éstos deben ser tomados en consideración a la hora de redactar las directrices sobre competencia en el sector marítimo.

- Se reconoce que los servicios de transporte marítimo son esenciales para el desarrollo de la economía de la UE y que el transporte marítimo vehicula el 90 % del comercio exterior y el 43 % del comercio interno de la UE.
- La continua tendencia a la utilización de contenedores ha transformado profundamente el transporte de línea desde la adopción del Reglamento nº 4056/86. Este hecho ha llevado a un aumento del número y tamaño de portacontenedores totalmente celulares y al desarrollo de redes de rutas mundiales. Ello ha contribuido a su vez a la popularidad de nuevos acuerdos operativos y a una disminución del peso de las conferencias marítimas de línea.
- Este sistema de conferencias marítimas, en funcionamiento desde hace 150 años, sigue estando sometido a acuerdos multilaterales y bilaterales en los que los Estados miembros de la UE y la Comunidad son partes contratantes. Según ha podido constatar el CESE, la Comisión reconoce que, como consecuencia de estos acuerdos, la fecha de derogación de las correspondientes disposiciones del Reglamento nº 4056/86 (artículo 1.3, letras b) y c), artículos 3 a 8 y artículo 26) deberá aplazarse dos años para poder denunciar o revisar los acuerdos con terceros países.

1.13 El CESE considera que, a la hora de derogar el Reglamento nº 4056/86, la Comisión deberá tener en cuenta también los intereses de la pequeña y mediana empresa. Las PYME constituyen la columna vertebral de la economía de la UE y desempeñan un importante papel ante una revisión de la Estrategia de Lisboa. Los mercados deben seguir abiertos a la competencia actual y futura, incluida la de los operadores marítimos pequeños y medianos.

1.14 El CESE mantiene que, aunque la consolidación podría tener efectos positivos para la industria de la UE (aumento de la eficiencia, economías de escala, ahorro de costes), es preciso actuar con precaución para evitar que esta consolidación —que podría derivarse de la derogación del Reglamento nº 4056/86— se traduzca en un menor número de operadores en los respectivos mercados, esto es, en una menor competencia.

1.15 Con la llegada de un nuevo régimen, el CESE insta a las dos partes interesadas en el ámbito europeo —cargadores y transportistas— a que entablen un debate sobre cuestiones de interés y relevancia mutuos.

## 2. Introducción

### 2.1 Tendencias actuales y legislación

2.1.1 Los servicios de transporte marítimo son esenciales para el desarrollo de la economía de la UE, dado que el transporte marítimo vehicula el 90 % del comercio exterior y el 43 % del comercio interno de la UE. El transporte marítimo ha sido una actividad internacional y globalizada desde la antigüedad. Concretamente, en el sector se prestan dos tipos de servicios: el transporte marítimo de línea y los servicios de tramp, cuyas prestaciones son equiparables respectivamente a las de autobuses y taxis marítimos. La flota de pabellón comunitario representa el 25 % del total mundial, mientras que los armadores de la UE controlan el 40 % de los fletes mundiales. Otro 40 % de los fletes mundiales corresponde a los países del Pacífico. El sector del transporte marítimo de la UE y sus clientes (fletadores y cargadores) operan en un entorno extremadamente competitivo, tanto en el mercado internacional como en el europeo.

2.1.2 El Reglamento nº 4056/86 determina las modalidades de aplicación de las normas de competencia (artículos 81 y 82 del Tratado) a los servicios de transporte marítimo de línea desde y hacia los puertos comunitarios. Sin embargo, los servicios de tramp quedaron excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento nº 4056/86. Originalmente, el Reglamento tenía dos funciones. Contenía disposiciones de procedimiento para la aplicación de las normas comunitarias sobre competencia al sector del transporte marítimo. Esta función ha pasado a ser redundante después del 1 de mayo de 2004, cuando el transporte marítimo de línea quedó incluido en el ámbito de aplicación de las normas generales sobre competencia del Reglamento nº 1/2003. No obstante, este Reglamento no se aplica a los servicios internacionales de tramp ni a los servicios de cabotaje. En segundo lugar, el Reglamento 4056/86 establecía ciertas disposiciones de competencia sustantivas específicas para el sector marítimo y, especialmente, una exención por categorías para las conferencias de transporte marítimo de línea que les permiten, en ciertas condiciones, fijar precios y regular la capacidad.

## 2.2 El sector de las líneas marítimas

2.2.1 El mercado del transporte marítimo de línea ha evolucionado considerablemente desde que se aprobó el Reglamento nº 4056/86. La continua tendencia a la utilización de contenedores ha llevado a un aumento del número y el tamaño de los portacontenedores celulares y al desarrollo de redes de rutas mundiales, como respuesta a los cambios que han sufrido los modelos de comercio mundial. Ello ha contribuido a su vez a que se popularicen nuevas disposiciones operativas, a que disminuya la importancia de las conferencias marítimas de línea y a que proliferen los operadores externos poderosos. Esta circunstancia también se ha dado en otras partes del mundo, como es el caso de los EE.UU, donde la introducción de la «Ocean Shipping Reform Act» (Ley de reforma del tráfico marítimo oceánico) en 1999 transformó las normas que rigen las conferencias marítimas de que se sirve la actividad comercial estadounidense, permitiendo los contratos de servicios confidenciales. En la actualidad, los transportistas marítimos de línea de ámbito mundial operan principalmente tanto las rutas comerciales este-oeste como las rutas norte-sur, mientras que los transportistas medianos y pequeños cubren mayormente las rutas norte-sur y los transportes europeos de corta distancia.

2.2.2 El Código de conducta de la CNUCYD para las conferencias marítimas de línea fue concebido originalmente para regular este sistema de conferencias en la actividad comercial entre los países desarrollados y los países en desarrollo<sup>(3)</sup>. Trece Estados miembros de la UE, además de Noruega, han ratificado, aprobado o suscrito este Código de conducta, mientras que Malta lo ha firmado pero no lo ha ratificado. A él se remiten diversos acuerdos suscritos por la UE con terceros países y el acervo comunitario (Reglamentos nºs 954/79, 4055/86, 4056/86 y 4058/86)<sup>(4)</sup>. A pesar de haberse convertido en un mecanismo prácticamente superfluo para las travesías comerciales de alta mar, el Código de conducta de la CNUCYD sigue siendo válido desde un punto de vista jurídico.

2.2.3 Los usuarios (cargadores y transitarios) han cuestionado reiteradamente el sistema de conferencias que, según ellos, no presta unos servicios adecuados, eficientes ni fiables con arreglo a sus necesidades. En particular, el CEE<sup>(5)</sup> considera que el levantamiento de la exención por categorías de las conferencias permitirá mejorar la colaboración entre operadores y clientes, y orientarse hacia soluciones de carácter logístico que ayuden a las empresas comunitarias a competir en el plano internacional. Del mismo modo, los consumidores se verán beneficiados por una ligera reducción de los precios, una vez que caigan las tarifas que se aplican a los productos destinados a la UE. Por el contrario, los armadores consideran que las conferencias marítimas de línea han contribuido a la estabilidad del servicio y que el sistema de conferencias les ha permitido, tanto a escala mundial como regional, hacer frente a los desequilibrios que, ya sea por motivos estacionales, geográficos o climáticos, existen en la mayoría de los sectores comerciales. Entretanto, los transportistas de envergadura mundial (reunidos en la ELAA<sup>(6)</sup>) y el CEE han entablado un diálogo con la Comisión para desarrollar un sistema alternativo compatible con las normas comunitarias de competencia.

<sup>(3)</sup> Para mayor información acerca del Código de conducta de la CNUCYD y el Reglamento 954/79, véase el Dictamen del CESE publicado en DO C 157 de 28.6.2005, p. 130.

<sup>(4)</sup> Véase el documento publicado por la Secretaría de la CNUCYD sobre la situación actual de los tratados multilaterales: <http://www.unctad.org/en/docs/tbinf192.en.pdf> (pág. 4).

<sup>(5)</sup> CEE: Consejo Europeo de Expedidores.

<sup>(6)</sup> Las siglas ELAA corresponden a la *European Liner Affairs Association*.

2.2.4 La Comisión emprendió en 2003 una revisión del Reglamento nº 4056/86 a fin de determinar si se podían prestar servicios marítimos regulares fiables empleando medios menos restrictivos que la fijación horizontal de precios y la regulación de capacidades. Con esta finalidad, la Comisión publicó en marzo de 2003 un documento de consulta y organizó en diciembre de 2003 una audiencia pública con las partes interesadas. Además, la Comisión publicó en junio y en octubre de 2004 un documento de trabajo y un Libro Blanco respectivamente, a los que siguió una extensa serie de consultas con las partes interesadas. El Parlamento Europeo y el CESE han emitido una opinión y un dictamen, el 1 de diciembre de 2005 y el 16 de diciembre de 2004 respectivamente, acerca de este Libro Blanco, y ambas instituciones han coincidido en preferir, como base de actuación, una revisión a una derogación. Finalmente, la Comisión publicó en diciembre de 2005 una propuesta de Reglamento por el que se deroga el Reglamento 4056/86.

## 2.3 El sector del tramp

2.3.1 Pese a que aproximadamente el 80 % del transporte marítimo mundial a granel o en «break-bulk» se efectúa mediante servicios de tramp, este amplio sector constituye por lo general una *terra incognita*. Los servicios de tramp se caracterizan esencialmente por un mercado sometido a la competencia mundial, un modelo de competencia casi perfecta, una demanda volátil e impredecible, muchas empresas pequeñas, unos modelos comerciales mundiales, facilidad de acceso y salida del mercado, una elevadísima rentabilidad y una adecuación al desarrollo de los mercados y necesidades de los cargadores. El mercado de servicios de tramp está muy fragmentado y, en general, satisface las necesidades de los fletadores y cargadores sin plantear ningún conflicto trascendente con las normas de competencia, ni en el plano internacional, ni dentro de la UE. La ausencia de quejas relativas a este sector es una prueba más de su carácter altamente satisfactorio y competitivo. Por todo ello, el Reglamento nº 4056/86 excluye los servicios de tramp de su ámbito de aplicación. En cambio, los artículos 81 y 82 del Tratado CE son directamente aplicables a este sector. Además, los servicios internacionales de tramp –y los servicios de cabotaje– no recaen en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1/2003 (normas de procedimiento en materia de competencia).

## 2.4 La propuesta de la Comisión

2.4.1 Habida cuenta de los cambios introducidos en la estructura de los mercados y del sector desde 1986, la Comisión Europea ha llegado a la conclusión de que ya no se cumplen las cuatro condiciones acumulativas, establecidas en el artículo 81.3 del Tratado CE, para conceder una exención por categorías a las conferencias marítimas de línea. Por este motivo, la Comisión ha propuesto que se derogue el Reglamento nº 4056/86 en su totalidad y, en particular, la exención por categorías concedida a las conferencias marítimas (artículos 3 a 8, 13 y 26). Pretende también derogar ciertas disposiciones consideradas redundantes en consonancia con la política global comunitaria de reducir la legislación comunitaria (artículos 2 y 9). La Comisión considera que esta derogación se traducirá en una reducción de los costes del transporte, sin dejar de mantener la fiabilidad de los servicios en todas las rutas ni de impulsar la competitividad de la industria europea.

2.4.2 Antes de derogar la exención por categorías para las conferencias marítimas de línea, la Comisión pretende adoptar directrices relativas a la competencia en el sector marítimo para contribuir a facilitar la transición a un régimen plenamente competitivo. La Comisión tiene previsto promulgar estas directrices antes de que finalice 2007. Previamente a su promulgación, y como paso intermedio en la preparación de las directrices, la Comisión publicará en septiembre de 2006 un documento de discusión sobre el sector de las conferencias marítimas de línea.

2.4.3 La propuesta de la Comisión de derogar el Reglamento nº 4056/86 también incluye una propuesta para modificar el Reglamento nº 1/2003 con vistas a incluir los servicios internacionales de tramp y los servicios de cabotaje en el ámbito de aplicación de este Reglamento.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera que esta cuestión merece un enfoque equilibrado que tenga en cuenta los siguientes factores: las ventajas de la competencia de cara a la competitividad de la industria de la UE, unos modelos de comercio mundial en constante transformación y sus repercusiones en la prestación de los servicios de transporte, las implicaciones del transporte internacional tanto para los principales socios comerciales de la UE como para los países en desarrollo y, por último, los puntos de vista de los transportistas y los cargadores de pequeña y mediana envergadura.

#### 3.2 Los sectores de servicios de tramp y de cabotaje

3.2.1 El sector de los servicios de tramp actúa en un mercado de ámbito mundial sujeto a condiciones de competencia perfecta. Tanto los profesionales y académicos del sector como la propia Unión Europea, a través de su Reglamento nº 4056/86, confirman la realidad de tan singular característica. El CESE reconoce la necesidad de que este sector quede sujeto a las normas de procedimiento en materia de competencia que figuran en el Reglamento nº 1/2003 y, por consiguiente, respalda el enfoque propuesto. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de emprender un estudio sobre las características económicas y jurídicas de dicho sector. En aras de la seguridad jurídica, el CESE solicita a la Comisión que proporcione directrices (antes de que se levante la exclusión al Reglamento 1/2003) para una autoevaluación de la compatibilidad con la legislación comunitaria en materia de competencia por lo que respecta a las distintas modalidades de acuerdo de cooperación presentes en el sector del tramp. La ausencia de quejas y de precedentes jurídicos en relación con este sector es una prueba de que opera en condiciones de competencia perfecta. A fin de facilitar criterios que permitan proceder a su autoevaluación de conformidad con las normas comunitarias en materia de competencia, será necesaria una mayor información acerca de su funcionamiento y sus acuerdos. El CESE también valora positivamente el diálogo que han entablado la Comisión y el sector del transporte marítimo acerca de la aplicación de los artículos 81 y 82 a los servicios de tramp.

3.2.2 En lo referente al cabotaje marítimo, el CESE respalda el contenido de la propuesta, es decir, que el cabotaje esté sujeto a las normas de procedimiento que figuran en el Reglamento nº 1/2003. En principio, la gran mayoría de los acuerdos suscritos en este sector no afectaría al comercio intracomunitario ni restringiría la competencia.

3.2.3 A la luz de lo ya expuesto, el CESE apoya la orientación de la Comisión en cuanto al trato que tiene previsto deparar en el futuro a los sectores de tramp y de cabotaje.

#### 3.3 El sector de las líneas marítimas

3.3.1 Por lo que se refiere al sector de las líneas marítimas, el CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de derogar en las normas de competencia del Tratado CE la exención por categorías aplicable a las conferencias marítimas de línea, basándose en que ya no se cumplen las cuatro condiciones acumulativas del artículo 81.3 del Tratado CE. La Comisión considera que esta derogación se traducirá en una reducción de los costes del transporte que no menoscabará la fiabilidad de los servicios en todas las rutas e impulsará la competitividad de la industria europea. El CESE se reserva su opinión hasta que pueda comprobar si la derogación propuesta ha surtido un efecto sostenible.

3.3.2 EL CESE toma nota de la intención de la Comisión de adoptar directrices apropiadas en materia de competencia en el sector marítimo para ayudar a facilitar la transición a un régimen plenamente competitivo. El CESE solicita a la Comisión que elabore estas directrices en estrecho contacto con las partes interesadas y que informe en consecuencia a las instituciones competentes de la UE.

3.3.3 La propuesta de la Comisión es el resultado de un proceso de revisión, emprendido en 2003, en el que se han implicado todas las instituciones comunitarias competentes y las partes interesadas. Asimismo, la Comisión encargó a consultores independientes tres estudios que examinasen las consecuencias de una derogación de la exención por categorías aplicable a las conferencias. Las conclusiones de estos estudios se pueden consultar en el sitio web de la Dirección General de Competencia.

3.3.4 Además, el CESE ha podido constatar que la propuesta de la Comisión de derogar la exención por categorías aplicable a las conferencias de transporte marítimo de línea se basa exclusivamente en el artículo 83 (normas sobre competencia), mientras que el fundamento jurídico del Reglamento nº 4056/86 era el artículo 83 (normas sobre competencia) en combinación con el artículo 80.2 (política de transporte) del Tratado CE.

3.3.5 Según observa el CESE, la Comisión reconoce que el derecho de competencia no se aplica de la misma manera en todas las jurisdicciones del mundo y que existen divergencias. Asimismo, la Comisión reconoce la importancia cada vez mayor de la cooperación internacional entre autoridades encargadas de la aplicación del derecho de competencia.

3.3.6 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión persigue una doble política, por una parte, desarrollando una mayor cooperación bilateral con los principales socios comerciales de la UE y, por otra, examinando la forma de extender la cooperación multilateral en el ámbito de la competencia. Así pues, el CESE anima a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para garantizar que la cooperación y el diálogo contribuirán a determinar los problemas que pudieren derivarse de una derogación del Reglamento nº 4056/86 en la UE, así como a resolver dichos problemas de un modo constructivo y respetando las particularidades de los sistemas o jurisdicciones de los demás. Efectivamente, la coherencia en el tratamiento que los distintos países deparen a los servicios de línea resulta vital para el comercio internacional.

3.3.7 El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta los resultados del diálogo o la cooperación con sus principales socios comerciales en la elaboración de las directrices sobre competencia en el sector marítimo.

3.3.8 El CESE valora positivamente que en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión se recojan los siguientes aspectos, y mantiene que éstos deben ser tomados en consideración a la hora de redactar las directrices sobre competencia en el sector marítimo.

- Se reconoce que los servicios de transporte marítimo son esenciales para el desarrollo de la economía de la UE y que el transporte marítimo vehicula el 90 % del comercio exterior y el 43 % del comercio interno de la UE.
- La continua tendencia a la utilización de contenedores ha transformado profundamente el transporte de línea desde la adopción del Reglamento nº 4056/86. Esta tendencia ha llevado a un aumento del número y el tamaño de los portacontenedores totalmente celulares y al desarrollo de redes de rutas mundiales. Ello ha contribuido a su vez a la popularidad de nuevos acuerdos operativos y a una disminución del peso de las conferencias marítimas de línea.
- Este sistema de conferencias marítimas, en funcionamiento desde hace 150 años, sigue estando sometido a acuerdos multilaterales y bilaterales en los que los Estados miembros de la UE y/o la Comunidad son partes contratantes. Según ha podido constatar el CESE, la Comisión reconoce que, como consecuencia de estos acuerdos, la fecha de derogación de las correspondientes disposiciones del Reglamento nº 4056/86 (artículo 1.3, letras b) y c), artículos 3 a 8 y artículo 26) deberá aplazarse dos años para poder denunciar o revisar los acuerdos con terceros países.

3.3.9 El CESE recomienda a la Comisión que, a la hora de derogar la exención por categorías a las conferencias marítimas de línea, tenga presentes no sólo los factores meramente competitivos, sino también el elemento humano (su repercusión en la situación de empleo de los marinos europeos). Además, el CESE solicita a la Comisión que evalúe las dimensiones de esta repercusión, especialmente a través de consultas con el Comité sectorial para el diálogo social sobre transporte marítimo.

3.3.10 El CESE recomienda a la Comisión que, a la hora de derogar la exención por categorías a las conferencias marítimas de línea, tenga presentes los aspectos relacionados con la seguridad (la pérdida de la calidad del transporte marítimo como consecuencia del uso de pabellones de terceros países), y no sólo los factores meramente competitivos.

3.3.11 El CESE considera que, a la hora de derogar el Reglamento nº 4056/86, la Comisión deberá tener en cuenta también los intereses de la pequeña y mediana empresa. Las PYME constituyen la columna vertebral de la economía de la UE y desempeñan un importante papel ante una revisión de la

Estrategia de Lisboa. Los mercados deben seguir abiertos a la competencia real e hipotética, incluida la de los operadores y cargadores marítimos pequeños y medianos.

3.3.12 El CESE mantiene que, aunque la consolidación podría tener efectos positivos para la industria de la UE (aumento de la eficiencia, economías de escala, ahorro en los costes), es preciso actuar con precaución para evitar que esta consolidación –que podría derivarse de la derogación del Reglamento nº 4056/86– se traduzca en un menor número de operadores en los respectivos mercados, esto es, en una menor competencia.

3.3.13 Con la llegada de un nuevo régimen, el CESE insta a las dos partes interesadas en el ámbito europeo –cargadores y transportistas– a que entablen un debate sobre cuestiones de interés y relevancia mutuos.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 Fundamento jurídico

4.1.1 El CESE señala que el Reglamento nº 4056/86 presenta un doble fundamento jurídico (el artículo 80(2) y los artículos 81, 82 y 83, relativos a las políticas en materia transporte y a la competencia, respectivamente, mientras que la propuesta propugna sólo una (artículos 81 y 82). Asimismo, el CESE observa que los servicios jurídicos del Consejo han mantenido ese doble fundamento jurídico. El CESE valoraría positivamente que los servicios jurídicos del Parlamento Europeo dieran a conocer si los aspectos del transporte son accesorios a los aspectos de competencia, y si estos servicios mantienen su postura sobre el doble fundamento jurídico, de acuerdo con lo expresado en su informe precedente (diciembre de 2005).

##### 4.2 Conflicto de leyes

4.2.1 La Comisión propone suprimir el artículo 9 del Reglamento nº 4056/86 basándose en el argumento de que no cree que una derogación de la exención por categorías de las conferencias marítimas de línea pueda crear un conflicto entre leyes internacionales. Según el razonamiento de la Comisión, sólo se produciría un conflicto legal de estas características en caso de que una jurisdicción prohibiera algo exigido por otra jurisdicción. La Comisión no tiene conocimiento de que ninguna jurisdicción imponga esta obligación a los operadores de transporte marítimo de línea.

4.2.2 Para anticiparse a los posibles conflictos legales que pudieran derivarse en el futuro de los instrumentos jurídicos de otras jurisdicciones, el CESE insta a la Comisión a que introduzca en las directrices una disposición que permita afrontar estos problemas. Una disposición de este tipo en las consultas reducirá al mínimo las fricciones y contribuirá a la búsqueda de soluciones aceptables para todos en el plano internacional.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad aérea»**

(2006/C 309/11)

El 19 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Seguridad aérea».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de mayo de 2006 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Recomendaciones**

1.1 El personal de cabina debería contar con una certificación o licencia emitida por una autoridad competente a fin de garantizar un buen conocimiento de sus funciones (seguridad, aspectos médicos, asistencia a los pasajeros, etc.), así como sus cualificaciones técnicas para cada tipo de aeronave en que deba trabajar.

1.2 La Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) deberá llevar a cabo un estudio detallado antes de conceder autonomía a los suministradores de equipos para que aprueben el diseño de componentes sin recurrir previamente ni a la propia AESA ni a los fabricantes aeronáuticos.

1.3 Las compañías aéreas no europeas deberían contar con la aprobación de la AESA para poder penetrar en el espacio aéreo de la UE o sobrevolarlo.

1.4 Sólo debería existir una autoridad reguladora y ésta debe ser la AESA. Esto permitiría la armonización futura de la normativa sobre aeródromos y, en la medida de lo posible, debería evitar el falseamiento de la competencia entre los aeropuertos de la UE y los aeropuertos fuera del territorio de la UE. La AESA debería reforzarse y deberían dársele más poderes, como los que posee la Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC).

1.5 La AESA debería examinar cuales la mejor manera de que la industria controle la seguridad e integridad de las comunicaciones, el intercambio de datos y los sistemas aéreos a bordo como las bolsas de vuelo electrónicas (EFB) contra secuestros aéreos.

1.6 La EASA debe asegurarse de que se regulan los desarrollos futuros de la aviación, por ejemplo, el reactor privado ligero (Light Business Jets (LBJ)), a fin de garantizar que los propietarios y los pilotos tienen suficientes horas de vuelo antes de ser autorizados a comenzar las operaciones de vuelo. Los LBJ podrán alcanzar altitudes máximas de vuelo iguales o superiores a 7 620 metros y debería exigírseles que cumplan las mismas normas operativas y de mantenimiento de los reactores comerciales de mayor tamaño.

1.7 Es preciso que la EASA haya puesto en marcha los protocolos necesarios antes de que se examine la aprobación de los vuelos de vehículos aéreos no tripulados (UAV — *unmanned aerial vehicle*) fuera del espacio aéreo segregado.

1.8 Deberían practicarse pruebas aleatorias de alcoholemia y de consumo de drogas en las tripulaciones de vuelo y en el personal de cabina.

1.9 La EASA debería garantizar también que los reguladores locales disponen de la cualificación adecuada para realizar su trabajo y que disponen también de recursos humanos y financieros suficientes.

1.10 La EASA debería llevar a cabo un estudio científico detallado sobre los efectos de la fatiga, el estrés y la trombosis venosa profunda sobre la tripulación de vuelo y la tripulación de cabina.

1.11 Debería revisar también la política y los procedimientos para conceder licencias de piloto de aviación generales y la certificación de las aeronaves de la aviación general.

1.12 La EASA debería garantizar que la introducción de una licencia de aviación general europea, con las habilitaciones o anotaciones asociadas, es pertinente para el tipo de aeronave que va a pilotarse.

1.13 La seguridad de la tripulación, de los pasajeros y de los residentes de las zonas afectadas por los pasillos aéreos debe estar por encima de las consideraciones políticas a la hora de prohibir a determinadas aerolíneas la utilización del espacio aéreo europeo.

**2. Introducción**

2.1 Con la cooperación de los Estados miembros y sus expertos, se ha publicado una lista negra de 96 compañías aéreas. 93 de ellas están sujetas a una prohibición total y tres a restricciones operativas. Por su parte, Francia está considerando la posibilidad de implantar un nuevo sistema de etiquetas de seguridad que podría ser utilizado en la publicidad.

2.2 Europa ha estado sometida a presiones para mejorar su legislación sobre seguridad aérea desde principios de 2004, cuando una aeronave de vuelos chárter propiedad de Flash Airlines se precipitó en el Mar Rojo, causando la muerte de 148 personas, en su mayor parte turistas franceses. El accidente puso de manifiesto la descoordinación entre los gobiernos para compartir información sobre seguridad, puesto que en esos momentos salió a la luz que Flash había sido prohibida por las autoridades aeronáuticas suizas.

2.3 Si se quiere que la lista negra tenga los efectos deseados, es fundamental que exista coherencia y armonización entre los Estados miembros en relación con las normas de funcionamiento exigidas a las aerolíneas. Los Estados miembros deben evitar las situaciones en las que por motivos económicos y sociales un Estado decida que una de las compañías aéreas de la lista es «parcialmente aceptable» para que opere en sus aeropuertos mientras que otros Estados miembros consideran que las normas de la aerolínea son inaceptables.

2.4 No obstante, se ha pedido a Bruselas que interviniera en algunas disputas, en concreto, cuando Turquía protestó por la decisión de algunos Gobiernos europeos, capitaneados por los Países Bajos, de retirar temporalmente por motivos de seguridad los derechos de aterrizaje a Onur Air, línea aérea de bajo presupuesto turca. Por su lado, se está instando a Grecia a que avance en su investigación sobre el accidente del aparato de Helios Airways que volaba desde Larnaca, Chipre.

2.5 Los ámbitos que suscitan preocupación son las normas de mantenimiento generales, la formación de los pilotos, las horas de vuelo y los periodos de descanso de los pilotos, las prácticas de ahorro de combustible, el compromiso sobre el ruido y también el control del tráfico aéreo.

2.6 El aumento de la competencia en el sector de la aviación y la precaria posición financiera de muchas aerolíneas han aumentado la presión sobre las tripulaciones para que despeguen en condiciones en las que normalmente no volarían y también para volar con aeronaves que no reúnen todas las condiciones de navegabilidad. Se presiona cada vez más a las tripulaciones para despegar porque las compañías aéreas sometidas a la legislación comunitaria están obligadas a proporcionar alojamiento a los pasajeros por una noche o a compensarlos por los retrasos. Todo ello pone en peligro la seguridad. Existe también el problema añadido de que muchas autoridades de aviación nacionales tienden a hacer la vista gorda ante el incumplimiento de muchas formativas, cuando se trata de la compañía aérea nacional.

2.7 Pese a estar prohibida en una serie de países europeos por problemas relacionados con la seguridad, cierta aerolínea sigue volando a Bruselas y París. Suiza, con su inflexible fijación cultural con la confidencialidad de los asuntos comerciales, ha prohibido a 23 aerolíneas la utilización de su espacio aéreo, aunque los nombres, e incluso el número de compañías, siguen siendo información reservada.

### 3. Efectos de la fatiga y seguridad de las operaciones

3.1 Durante años numerosos accidentes de aviación se han achacado a la fatiga, problema continuo al que deben hacer frente las tripulaciones que vuelan en aviones de todos los tamaños. Sin embargo, ¿cómo puede un piloto reconocer cuando está demasiado cansado para volar? ¿Qué papel desempeñan los ciclos del sueño, la deshidratación, la nutrición y la enfermedad para detectar y responder a la fatiga?

3.2 Los pilotos que atraviesan diferentes zonas horarias tienen por fuerza que experimentar fatiga y una merma de sus facultades. Se supone que pueden tomarse periodos de

descanso en los vuelos de larga duración, pero para ello necesitan disponer de las instalaciones adecuadas que deberían incluir camas planas, etc.

3.3 Hay muchas pruebas que demuestran que la fatiga es un factor de la seguridad. En un informe reciente de la National Transportation Safety Board (NTSB — Oficina Nacional de la Seguridad en los Transportes) sobre el fatal accidente de Kirksville (Missouri) el 19 de octubre de 2004, la NTSB afirmaba que «habida cuenta del tiempo de descanso nocturno de que se disponía, menor del que sería deseable, la hora temprana de presentación en el servicio, la duración de las jornadas de servicio, el número de vuelos, las situaciones difíciles (aproximaciones de no precisión llevadas a cabo manualmente en condiciones de baja altura y visibilidad reducida), a las que debe hacerse frente durante los largos días de servicio, es probable que la fatiga contribuyera al deterioro de las prestaciones de los pilotos y a mermar sus facultades de decisión.»

3.4 Sea esto cierto o no, ningún piloto con un poco de experiencia podrá negar que en ocasiones ha tenido que luchar contra la fatiga o que ésta ha afectado de algún modo a su rendimiento. La calidad del sueño durante los periodos de descanso es muy importante.

3.5 La dieta y la nutrición también desempeñan un papel importante. Por ejemplo, cualquier piloto, desde un estudiante novato hasta un comandante a punto de retirarse, afirmará que la bebida preferida de los pilotos es el café. Sin embargo, aunque el café es un estimulante y produce un aumento temporal del nivel de alerta, la fatiga reaparece cuando pasa el efecto. Además, el café es un diurético que hace que el cuerpo libere más líquido del que está absorbiendo, lo que da lugar a una deshidratación que a su vez puede producir fatiga.

3.6 El aburrimiento es un problema importante, junto con el cansancio, en los vuelos de larga distancia, cuando las aeronaves funcionan casi completamente en posición automática. Para mantener a la tripulación alerta, algunas aerolíneas, en particular en los vuelos que atraviesan Siberia, insisten en que el piloto automático debe reprogramarse cada hora.

3.7 Muchos de los accidentes de aviación se deben a un error del piloto, y la fatiga es una de las causas principales de estos errores.

3.8 Está previsto que la AESA se haga cargo del procedimiento de expedición de licencias y sustituya a las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA) en este ámbito, aunque la utilización de licencias de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) obtenidas en los Estados Unidos y utilizadas por los pilotos en Europa puede no verse afectada por este cambio.

### 4. Tripulación de cabina

4.1 Todas las mejoras relativas a los requisitos de descanso para la tripulación de vuelo deberían ser, en la medida de lo posible, también aplicables para la tripulación de cabina, que debe mantenerse completamente alerta para evitar la aparición de problemas de seguridad y en caso de emergencia.

4.2 La tripulación de cabina debería recibir una formación adecuada en reanimación de urgencia y debería dominar siempre su lengua materna y al menos el nivel cuatro de inglés de la OACI y ser capaz de facilitar la comunicación con los pasajeros en una situación de emergencia.

## 5. Control del tráfico aéreo

5.1 El CESE ha expresado ya su posición sobre el control del tráfico aéreo y problemas conexos<sup>(1)</sup>. Una vez que se introduzca, si es que se introduce, el sistema SESAR propuesto debería mejorar la seguridad. Aunque este tema es objeto de otro dictamen del CESE<sup>(2)</sup>, ello no impide señalar que Europa necesita un sistema de control de tráfico aéreo uniforme que supere las fronteras de todos los países y en el que se reconozca a Eurocontrol el papel de «regulador federal», semejante por ejemplo al de la Administración Federal de Aviación (FAA) estadounidense. Se valora positivamente la concesión del primer contrato dentro del programa TMA2010+ de Eurocontrol.

5.2 En interés de la seguridad, es muy necesario introducir una normalización y sistemas integrados en toda Europa.

5.3 Es conveniente también introducir la certificación al personal de electrónica para la seguridad del tránsito aéreo (ATSEP).

## 6. Mantenimiento de las aeronaves

6.1 Parece que algunos Estados miembros tienen dificultades para adaptar sus normas nacionales a las normas europeas Part 66. Las licencias de mantenimiento emitidas por los Estados se basan en los requisitos establecidos por las Autoridades Conjuntas de Aviación (JAA en sus siglas en inglés) que fueron incluidos en la legislación nacional para darles estatuto legal. Sin embargo, con el sistema de la AESA las normas sobre licencias estarán sujetas a la legislación de la Unión Europea. Parece que su puesta en vigor será un proceso lento y susceptible de recurso.

6.2 En 2005 los 25 Estados miembros de la UE se acogieron a una disposición de excepción en virtud de la que se les concedía hasta septiembre de 2005 para ajustarse a las normas Part 66. Deben respetarse los plazos establecidos por la AESA para que los Estados cumplan las normas de seguridad o, al menos, deben acordarse fechas con todas las partes para evitar la necesidad de prever una ampliación de plazos o períodos transitorios.

6.3 El CESE se pregunta si existe una disposición para que la AESA controle, si es necesario, la subcontratación del mantenimiento por parte de las aerolíneas de bajo coste (LCC) a instalaciones de mantenimiento en terceros países.

6.4 Es preciso conceder tiempo suficiente para las inspecciones en tierra, sobre todo en caso de que la aeronave tenga

que emprender inmediatamente el viaje de vuelta. Es obvio que los veinticinco minutos de media en los vuelos de corta distancia no pueden considerarse suficientes para todos los casos.

6.5 También habrá que asignar recursos suficientes y personal cualificado que utilicen únicamente componentes certificados para llevar a cabo el mantenimiento.

6.6 Las autoridades de aviación nacionales deberían realizar inspecciones y auditorías aleatorias para comprobar que se respetan las normas.

## 7. Compañías aéreas

7.1 Las compañías aéreas deberán tener una situación financiera saneada y contar con una financiación apropiada antes de que se les conceda una licencia de funcionamiento; asimismo debe exigirse a los Estados que controlen los resultados financieros de forma regular para garantizar que no se han introducido «recortes».

7.2 Deberán tener experiencia y contar con un equipo de gestión competente.

## 8. Competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea

8.1 El propósito actual de la Comisión Europea es seguir ampliando las competencias de la AESA en el ámbito de la regulación (incluidas la seguridad y la interoperabilidad) de los aeropuertos, la gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea.

8.2 Apoyamos a la AESA, tal y como fue creada por el Reglamento 1592/2000/CE, y consideramos que un marco europeo de procedimientos y de autorizaciones para las aeronaves y los equipos aeronáuticos establecido por una autoridad única mejorará sin lugar a dudas la seguridad y la eficiencia de la aviación en Europa.

8.3 La AESA tiene la oportunidad de abordar el tema de las Normas y Prácticas Recomendadas (Standards and Recommended Practices (SARPS)) y las anomalías originadas por las «prácticas recomendadas» y las «normas tipo» que figuran en la documentación del anexo de la OACI.

## 9. Licencias de aviación generales

9.1 Debería exigirse que las licencias concedidas por la FAA a pilotos privados que trabajan en el espacio aéreo europeo sean avaladas por la AESA.

9.2 Todas las aeronaves de la aviación general deberán cumplir con las normas europeas establecidas por la AESA antes de ser autorizadas a volar en el espacio aéreo europeo.

<sup>(1)</sup> Licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo — Paquete de medidas del cielo único europeo, DO C 234, de 22.9.2005, pp. 17-19; ponente: Sr. McDonogh.

<sup>(2)</sup> Empresa común (SESAR) — CESE 379/2006; ponente: Sr. McDonogh.

## 10. Seguridad aérea

10.1 La AESA debería elaborar directrices y normas para proteger equipos o redes específicos contra «actos de interferencia ilícita» tal como los define la OACI.

10.2 Además de la extensión del uso de Ethernet (LAN) e IP, otros ámbitos vulnerables serían los siguientes:

- la utilización creciente de tecnologías de transferencia de datos tierra-aire para mejorar las comunicaciones de los pasajeros, las compañías aéreas y el control del tráfico aéreo,
- un uso más generalizado de la transferencia de datos y de programas informáticos a través de las redes de la aeronave y entre las instalaciones en tierra con fines de producción, entrega de mercancías, mantenimiento o actualización,
- la multiplicación de los virus informáticos y los ataques de piratas informáticos junto con la búsqueda de datos confidenciales a través de redes interconectadas.

## 11. Vehículos aéreos no tripulados (UAV)

11.1 Se deberá otorgar a la AESA las competencias necesarias para regular este ramo de la industria, no sólo desde el punto de vista de la navegabilidad aérea y el diseño, sino también por lo que respecta a la certificación de los operadores de tierra, los sistemas de lanzamiento, etc.

11.2 Todas las normativas aplicables a las aeronaves convencionales deberán ser consideradas obligatorias para los vehículos aéreos no tripulados y todos los usuarios del espacio aéreo deberían ser consultados sobre si este tipo de actividad podría afectarlos.

## 12. AESA

12.1 La AESA es el regulador general de la UE. Establece los principios y reglas relativos a la seguridad aérea en la UE. No

dispone de la suficiente financiación ni de suficiente personal y carece de competencias para hacer cumplir la normativa.

12.2 Depende de los distintos reguladores nacionales para hacer cumplir las normas y las reglamentaciones.

12.3 Esto equivale a un sistema de autorregulación. No es probable que un regulador nacional suprima una aerolínea de su jurisdicción a menos que se produzca un problema extremadamente grave.

12.4 Los reguladores nacionales son también responsables de todas las aeronaves registradas en su país, cuya compañía tenga las oficinas situadas en el mismo país. Con frecuencia la base de operaciones de estas aeronaves y sus tripulaciones está situada fuera de otros países de la UE, lo que hace más problemática una correcta regulación.

12.5 El hecho de que la EASA tenga que solicitar a los reguladores nacionales que apliquen sus decisiones podría llevar a una aplicación desigual de las normas y reglamentaciones en la UE, debido a las diferencias de interpretación. Ello podría dar lugar a la aparición en el sector aéreo de pabellones de conveniencia cuando parezca que un país interpreta las regulaciones de forma más laxa que otros.

12.6 Entretanto, la autoridad reguladora de la seguridad en los aeropuertos, la CEAC, tiene competencias para inspeccionar el grado local de cumplimiento. Esta competencia debería atribuirse a la AESA.

12.7 En la actualidad, la AESA se financia con los ingresos procedentes de sus actividades de certificación, lo que está previsto que en 2006 dé lugar a un déficit de 15 millones de euros; para garantizar el futuro de la AESA es fundamental que los Gobiernos centrales aporten la suficiente financiación.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos»

COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD)

(2006/C 309/12)

El 24 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 El CESE está de acuerdo con la intención de la Comisión de modernizar, simplificar y adaptar la legislación en materia de residuos. En particular, aprueba el proceso y el espíritu de la estrategia en materia de prevención y reciclado de residuos. Es preciso respaldar la intención de establecer una aplicación general y homogénea de la legislación, con el fin de evitar que se produzcan distorsiones en materia de medio ambiente, de salud pública y de competencia en el mercado de los residuos. El Comité destaca que la claridad y la precisión de las definiciones y de los anexos son extremadamente importantes para evitar los recursos y los procedimientos judiciales. No obstante, el Comité lamenta que en materia de prevención de residuos el texto carezca de ambición. Y destaca que la intención de lograr un auténtico desarrollo sostenible implica una política eficaz de prevención y de recuperación de residuos, en un contexto de rarefacción y de encarecimiento de las materias primas, pero recomienda que se creen instrumentos a nivel europeo para lograr los objetivos establecidos tanto en términos cualitativos como cuantitativos. A este respecto el texto revela una auténtica debilidad. Además, al parecer, la Comisión considera que simplificando los procedimientos para obtener permisos de explotación de las instalaciones de tratamiento se fomentará el reciclado. Este planteamiento es erróneo y tendrá consecuencias medioambientales negativas y riesgos para la salud. Por otra parte, no es conforme con los principios del «Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente» en lo relativo a los residuos. En efecto, el permiso comporta elementos técnicos relacionados con la protección del medio ambiente; es público y va acompañado de medidas obligatorias de información y no representa en modo alguno un freno para el desarrollo del tratamiento y reciclado, sino que, por el contrario, aporta las garantías necesarias bajo el control del buen respeto de las normas y de la aplicación de las mejores técnicas disponibles para las administraciones.

1.2 Asimismo, opina que la introducción de la noción del ciclo de vida en la política en materia de residuos es absolutamente pertinente, al igual que el enfoque en materia de disminución de los vertidos, de recuperación de abono y de energía, del reciclado limpio y de la prevención de residuos.

1.3 Respecto a la propuesta de directiva, el CESE estima que la voluntad de subsidiariedad afirmada de manera demasiado categórica corre el peligro de colisionar con la voluntad de esta-

blecer una legislación aplicada de manera general y armonizada en toda la Unión Europea.

1.4 El Comité pide encarecidamente que la fusión o derogación de la directiva sobre residuos peligrosos no se traduzca en un menor control y una menor protección de la salud pública, y considera que en su redacción actual el texto no aporta suficientes garantías. Como mínimo debería precisarse que no se autorizan la mezcla de residuos peligrosos ni las exenciones de permiso para este tipo de residuos. En efecto, la clasificación «peligroso» o «no peligroso» es la que rige las precauciones y obligaciones específicas en materia de transporte y tratamiento de los residuos. Toda simplificación excesiva en este ámbito es un retroceso en cuanto a protección del medio ambiente.

1.5 Destaca que es necesario fomentar el reciclado que no conlleva repercusiones negativas para el medio ambiente y permite una recuperación eficaz de materiales.

1.6 A decir verdad, duda de la adecuación del procedimiento de comitología para definir ciertos criterios específicos encaminados a establecer en qué momento un residuo deja de ser un residuo.

1.7 Estima que ciertas definiciones son imprecisas (en particular las de productor y recuperación). En efecto, convendría definir, por un lado, la recuperación de «materiales» que conduce al «reciclado de materiales» y ofrece la posibilidad de que determinados flujos de residuos dejen de ser residuos y, por otro, la recuperación energética, sin esta posibilidad, con el fin de lograr una aplicación homogénea de la Directiva sobre incineración al conjunto de los residuos valorizados térmicamente, por incineración o incineración conjunta. En lo que respecta a la incineración de residuos, conviene fomentar los altos rendimientos de valorización energética para obtener la calificación de valorización, pero es sorprendente que esta disposición sólo se aplique a la incineración y no a los demás tipos de valorización energética. En este caso, por lo que respecta a la incineración de los residuos, ésta sólo debería considerarse como una recuperación en el caso de que alcance un elevado nivel de eficiencia energética.

1.8 El Comité lamenta profundamente que no se presente ninguna propuesta en materia de instrumentos financieros unificados para toda la Unión Europea.

1.9 También lamenta que el texto no imponga obligación alguna en materia de condiciones de trabajo y de salud de los trabajadores del sector.

## 2. Introducción

2.1 La política de residuos es una de las políticas medioambientales más antiguas de la Unión Europea, puesto que la directiva marco actual data de 1975. No obstante, desde hace treinta años, el contexto económico y social general, las prácticas, las tecnologías, las políticas nacionales y locales, y la conciencia colectiva respecto al problema de los residuos han evolucionado considerablemente. La continua producción de legislación comunitaria en materia de residuos desde 1975 se aceleró en los años noventa con la modificación de la directiva marco en 1991 seguida de la aprobación de una serie de directivas sobre ciertos procesos de tratamiento y de gestión de ciertos flujos de residuos.

2.2 La legislación en vigor ha sido puesta en cuestión con el paso del tiempo; han aparecido lagunas e imprecisiones, y los litigios y la jurisprudencia han puesto de manifiesto las dificultades de interpretación y una complejidad legislativa debida, en parte, a la fragmentación de la legislación en diferentes textos que se remiten los unos a los otros.

2.3 Simultáneamente se ha desarrollado una auténtica economía del residuo. Las actividades de gestión y de reciclado de residuos se han convertido en sectores económicos de pleno derecho que disfrutan de una elevada tasa de crecimiento y que generan una cifra de negocios de más de cien mil millones de euros para la Europa de los 25.

2.4 Además, la Unión Europea se ha ampliado y seguirá ampliándose. Pero los nuevos Estados miembros se encuentran en una situación bastante difícil en este ámbito, en particular debido a la importancia de los vertidos. Por lo tanto, es natural que la Comisión Europea reflexione nuevamente sobre la cuestión de los residuos, sin por ello rechazar el espíritu de la legislación en vigor y replantear completamente su estructura.

2.5 Por este motivo, la Comisión acaba de publicar una comunicación relativa a la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos <sup>(1)</sup> en la que establece las orientaciones políticas y la filosofía general de la Comisión, y acaba de proponer una nueva directiva sobre los residuos <sup>(2)</sup>, que es la traducción legislativa concreta de la comunicación.

## 3. Una política renovada

3.1 La reflexión de la Comisión que sirve de base a la estrategia temática parte de la constatación de que, aunque se han logrado importantes avances en materia de residuos desde hace treinta años, los volúmenes de residuos siguen aumentando, los niveles de reciclado y recuperación son insuficientes, y los mercados correspondientes apenas consiguen desarrollarse. Por lo demás, junto a los textos específicos sobre residuos, las directivas PCIC han desempeñado un papel positivo seguro.

3.2 Además, el tratamiento de los residuos contribuye a plantear, en cierta medida, problemas medioambientales y genera costes económicos.

3.3 Por último, la legislación europea es imprecisa en algunos puntos, lo que conduce a contenciosos y divergencias en su aplicación entre los distintos países.

3.4 ¿Qué tratamiento se aplica actualmente a los residuos municipales? Las mejores estadísticas las registran los residuos municipales que representan cerca del 14 % de la totalidad de los residuos producidos: un 49 % es objeto de vertido, un 18 % es incinerado y un 33 % es reciclado y convertido en abono. Incluso en este ámbito, la situación es extremadamente divergente entre aquellos Estados miembros en los que el 90 % de los residuos es objeto de vertido y los Estados miembros en los que sólo un 10 % es objeto de vertido. Por lo demás, se pueden observar diferencias similares en otras categorías de residuos.

3.5 En general, la Unión Europea se encuentra en una situación en la que, a pesar de haber realizado ciertos avances, los volúmenes globales de residuos aumentan y el número total de residuos que son objeto de vertido no disminuye o sólo disminuye un poco, a pesar de la evolución del reciclado y la incineración. Respecto a la prevención de residuos, se puede decir que las políticas llevadas a cabo no han logrado resultados tangibles.

3.6 Así pues, está claro que los objetivos de la actual política comunitaria siguen siendo plenamente válidos (limitar los residuos, fomentar su reutilización, su reciclado y su recuperación con el fin de reducir su impacto negativo en el medio ambiente y de contribuir a mejorar la utilización de los recursos), pero es necesario conseguir un funcionamiento más eficaz de los mecanismos.

3.7 Con este fin, la Comisión propone medidas de acción que afectan simultáneamente a la técnica legislativa, al contenido e incluso a la concepción de lo que debería ser una política de residuos, a la mejora de la información y a la definición de normas comunes. Por lo tanto, preconiza que en la estrategia para la prevención y el reciclado de residuos:

- se evolucione hacia una sociedad del reciclado que evite la producción de residuos cuando sea posible y que explote plenamente los recursos materiales y energéticos que tienen los residuos,
- se insista en la aplicación general de la legislación, con el fin de evitar disparidades en la interpretación y aplicación de la legislación, y que se garantice que los Estados miembros realizarán en su debido momento los objetivos inscritos en la legislación vigente,
- se simplifique y modernice la legislación en vigor,
- se introduzca la noción de ciclo de vida en la política de residuos, con el fin de que se tenga en cuenta que pueden contribuir a reducir las repercusiones medioambientales de la utilización de los recursos,
- se aplique una política más ambiciosa y eficaz de prevención de los residuos,
- se mejore la información y la difusión de conocimientos en el ámbito de la prevención,
- se desarrollen normas comunes de referencia para impulsar el mercado europeo del reciclado,
- se desarrolle la política de reciclado.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 666 final.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 667 final.

3.8 La Comisión espera conseguir, con estos cambios en la legislación y en la concepción de la política de residuos, que disminuya el volumen de residuos objeto de vertido, que mejore la recuperación de abono y de energía procedente de los residuos y que mejore el reciclado tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Así pues, se espera conseguir una mayor recuperación de los residuos y, por lo tanto, un aumento de eso que se ha decidido llamar «la jerarquía de residuos», así como una contribución de la política de residuos a una mejor utilización de los recursos.

¿Cuál ha sido la primera traducción legislativa de los objetivos anunciados en la estrategia temática?

#### 4. La propuesta de Directiva sobre los residuos: un cambio pero no una revolución

4.1 El primer artículo de la propuesta enuncia los objetivos de la Comisión. Son dobles e interdependientes:

- por un lado, «establece una serie de medidas destinadas a reducir los impactos medioambientales generales, relacionados con la utilización de recursos, que provoca la generación y gestión de residuos»,
- por otro lado y con estos mismos fines, dispone que los Estados miembros deben tomar medidas, con carácter prioritario, para la prevención o reducción de la producción de residuos y de los daños consiguientes, y, en segundo lugar, para la recuperación de residuos mediante la reutilización, el reciclado y otras operaciones de recuperación.

4.2 Para lograr este objetivo, la Comisión considera que no es necesario reorganizar minuciosamente el marco legislativo en vigor, sino que bastará con realizar modificaciones que mejoren el marco jurídico actual y cubran las lagunas existentes. La propuesta de directiva sólo constituye un aspecto de la aplicación de la estrategia, por lo que más adelante se elaborarán otras propuestas derivadas de ésta. En cualquier caso, la política europea en materia de residuos se basa obligatoriamente en el principio de subsidiariedad. Para que sea eficaz es necesario poner en marcha una serie de medidas, que empiecen en el nivel de la Unión Europea y acaben en el nivel de los municipios donde, en la práctica, se consiguen muchos avances. La Comisión considera que el hecho de respetar el principio de subsidiariedad no debe traducirse bajo ningún concepto en un menoscabo de los objetivos en el ámbito del medio ambiente.

4.3 Así pues, la propuesta se presenta como una revisión de la Directiva 75/442/CEE. Fusiona la directiva sobre residuos peligrosos (91/689/CEE) con la directiva marco y la deroga al mismo tiempo. Igualmente, deroga la Directiva 75/439/CEE relativa a los aceites usados, pero integra en la directiva marco la obligación específica de recogida.

4.4 Las principales modificaciones afectan a:

- la introducción de un objetivo medioambiental,
- la clarificación de los conceptos de recuperación y eliminación,
- la clarificación de las condiciones para la mezcla de residuos peligrosos,
- la introducción de un procedimiento para clarificar cuando un residuo deja de serlo en el caso de determinados flujos de residuos,

- la introducción de normas mínimas o de un procedimiento para establecer normas mínimas aplicables a una serie de operaciones de gestión de residuos, y
- la introducción de la exigencia de preparar programas nacionales de prevención de residuos.

4.5 Por lo tanto, es necesario saber si las propuestas de modificaciones legislativas permitirán alcanzar los objetivos globales definidos por la estrategia y corregir las insuficiencias y las imprecisiones actuales.

#### 5. Observaciones generales sobre la propuesta de directiva relativa a los residuos

5.1 Se esperaba esta nueva propuesta desde hace mucho tiempo, y debía convertirse para todas las partes implicadas (Estados miembros, ONG, ciudadanos y profesionales) en el fundamento de la política medioambiental europea en materia de gestión de residuos. Desde esa perspectiva tenía que efectuar el CESE su análisis. Se espera que el nuevo texto mejore la situación existente y que tenga en cuenta la experiencia adquirida desde 1991, los puntos débiles del antiguo texto y de la estrategia que se adoptará en Europa en materia de desarrollo sostenible, que conlleva una política de gestión, de recuperación, de reciclado y recuperación de los residuos en un contexto de rarefacción de las materias primas y de los recursos energéticos.

5.2 Muchas veces se ha reprochado a la legislación en vigor su falta de precisión y claridad (en particular en los anexos y las definiciones). Asimismo, frecuentemente se lamenta la falta de aplicación homogénea de las directivas y reglamentos en el seno de la Unión Europea, y la ausencia de enfoques diferenciados según los Estados miembros. La revisión del reglamento sobre las exportaciones transfronterizas de residuos resaltó recientemente los problemas que plantea esta situación.

5.3 ¿Qué lectura y qué análisis puede hacer el CESE del texto propuesto para la directiva marco? Podemos preguntarnos si los objetivos de la Comisión no son menos ambiciosos que los de la Comunicación de 2003, «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos»<sup>(3)</sup>. El enfoque aplicado en materia de subsidiariedad da la impresión de ser un poco minimalista y puede conducir a divergencias en la aplicación de la legislación. Además, se ha silenciado la acción que pueden llevar a cabo en este ámbito las partes interesadas económicas y sociales.

#### 5.4 Sobre la simplificación de la legislación:

5.4.1 Se propone la fusión de la directiva sobre los residuos peligrosos con la directiva marco. A estos efectos, es necesario garantizar que los residuos peligrosos serán objeto de un control mucho más estricto que los demás residuos, en particular porque paralelamente se deberá aplicar REACH a todas las sustancias comercializadas. En cuanto a la directiva sobre los aceites usados, es derogada pura y simplemente porque no se había demostrado en la práctica el beneficio medioambiental que conllevaría este texto respecto a la transformación de esos aceites. Por el contrario, las disposiciones relativas a su recogida se mantienen.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 301 final.

5.4.2 Asimismo, podemos señalar que desde que se definieron los criterios de peligrosidad, la Comisión todavía no ha elaborado los documentos complementarios necesarios: los tests normalizados y los topes de concentración para una explotación correcta de la lista de los residuos.

5.4.3 Consideramos arriesgadas las propuestas de exenciones que recoge el texto para las operaciones de recuperación, por lo que deberían ser cuestionadas en ciertos sectores. En efecto, todo el mundo recuerda los incidentes que surgieron a raíz de la mezcla de residuos peligrosos con sustancias naturales para la preparación de alimentos para animales que se podrían generalizar en el momento en que desapareciesen la trazabilidad y los controles necesarios para una gestión correcta de esos residuos. Por último, convendría que la Comisión compruebe si las excepciones propuestas (Subsección 2 — Exenciones) no son contrarias a las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de tratamiento de residuos.

## 6. Observaciones específicas

### 6.1 Mejores definiciones

6.1.1 La directiva actual carecía de buenas definiciones para un cierto número de conceptos. El número de recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas resulta suficientemente elocuente para convencerse de ello. ¿El nuevo texto es mejor a este respecto? El Comité tiene sus dudas en algunos aspectos.

6.1.2 Se debería modificar la definición de productor, recogida del texto anterior <sup>(4)</sup>. En efecto, ¿cómo se puede aceptar que quien altera la naturaleza de un residuo se convierta en el nuevo «productor»? Se trata simplemente de un «procesador» y como tal debe formar parte de la cadena de trazabilidad. En caso contrario, se abrirá la puerta a la «desclasificación» de los residuos y a la desaparición de la responsabilidad del productor real del residuo. Además, por lo menos se debería mencionar la responsabilidad ampliada del productor (respecto de los productos comercializados).

6.1.3 En el marco del Reglamento transfronterizo <sup>(5)</sup> encaminado a mantener las exportaciones, la Comisión ha insistido en unas «medidas provisionales» que están tan poco definidas como los conceptos de «intermediario o agente» en ese mismo reglamento.

6.1.4 El reciclado está definido pero la definición de recuperación, en el sentido de valorización, no está clara. Convendría definir, por un lado, la recuperación de «materiales» que conduce al «reciclado de materiales» y, por otro lado, la recuperación energética. En el primer caso, el final del ciclo de tratamiento puede conducir a la desaparición del estatuto de residuo, mientras que ése no sería el caso en la recuperación energética. En efecto, la recuperación energética de los residuos entra en el ámbito de aplicación, en lo que respecta a la protección del medio ambiente, de la Directiva sobre incineración. Si los residuos dejan de tener el estatuto de residuos, las normas

de protección del medio ambiente ya no les podrán ser aplicadas.

### 6.2 Objeto

6.2.1 El objeto de la directiva es y debe seguir siendo la protección del medio ambiente y de la salud.

6.2.2 En general, la Comisión tiende a dar gran importancia a la apertura del mercado, que sólo representa uno de los aspectos de la política de residuos.

6.2.3 El CESE estima que es necesario zanjar claramente el debate encaminado a configurar el marco normativo que permitirá a los mecanismos de mercado orientar la gestión de los residuos hacia una mejora del medio ambiente y, simultáneamente, desarrollar los conceptos de eficacia ecológica y de gestión ecológica para nuestras actividades productivas y de servicios. En efecto, la gestión de los residuos es un mercado regulado y reglamentado cuyos principales objetivos son la protección del medio ambiente, de la salud y la preservación de los recursos, teniendo en cuenta las repercusiones económicas, sociales y medioambientales. La protección del medio ambiente es un elemento esencial que favorece la creación de empleos y la competitividad, al tiempo que brinda oportunidades de innovación y de nuevos mercados. Cabe preguntarse si la subsidiariedad es el enfoque ideal. Además, es sintomático constatar que la propia Comisión, en su Comunicación sobre la estrategia temática, está de acuerdo en que ciertas operaciones de reciclado pueden ser perjudiciales para el medio ambiente, pero, aun así, propone que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para que todos los residuos sean objeto de un tratamiento de recuperación. Por lo tanto, es necesario precisar que lo que hay que estimular mediante exigencias comunes desarrolladas a nivel europeo es un mercado del reciclado **limpio**.

6.2.4 La Comisión «olvida» igualmente respecto a la «jerarquía», como ocurría en el texto precedente, que la eliminación llevada a cabo en condiciones correctas puede ser beneficiosa para el medio ambiente aun cuando mantenga las disposiciones operativas que tengan ese objeto. El resultado es que el nuevo texto es menos claro en este punto que el anterior.

6.2.4.1 La directiva marco debe ser una base para la gestión eficaz y pertinente de los residuos, independientemente del sector. Todavía queda pendiente la definición de la aplicación y los recursos para reforzar la estrategia del reciclado.

6.2.5 La Comisión había propuesto, a título de reflexión, la aplicación de instrumentos financieros para respaldar y favorecer una gestión eficaz de los residuos, de su reciclado y de su recuperación. En efecto, se podría haber estimulado la aplicación de esos instrumentos a escala europea, a condición de que su aplicación fuese homogénea. Pero no se propone nada en la materia debido a la dificultad de obtener la unanimidad en el Consejo sobre semejante propuesta. La decisión de no presentar ninguna propuesta en la materia es, sin duda, realista pero implica una cierta timidez de la Comisión, que podría haber propuesto el desarrollo de un método abierto de coordinación.

<sup>(4)</sup> Directiva del Consejo 91/156/CEE del 18.3.1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE sobre los residuos.

<sup>(5)</sup> Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea.

### 6.3 Residuos peligrosos

6.3.1 En las consideraciones generales sobre el principio inherente a la fusión y derogación se aborda este tema.

6.3.2 Resulta curioso constatar que en el artículo relativo a la separación de esos residuos sólo se hable de mezcla.

6.3.3 Precisamente esos residuos, más que ningún otro, deben ser objeto de control por una legislación y trazabilidad estrictas. Es preciso que el reglamento prohíba claramente la disolución en el medio ambiente. Además, es necesario velar por que la fusión y derogación de la directiva sobre residuos peligrosos no implique un menor nivel de protección de la salud pública. Se debería decir claramente que, por definición, toda mezcla que lleve residuos peligrosos será considerada peligrosa, salvo que el resultado sea una auténtica descontaminación química. Es preciso proscribir todo tipo de disolución.

### 6.4 Red de instalaciones de evacuación

6.4.1 El texto propone que los Estados miembros se coordinen para crear una red de instalaciones de evacuación. ¿Cómo es posible pedir que se invierta en este ámbito si, por otro lado, los Estados miembros no pueden crear los mecanismos necesarios para que las instalaciones no rindan por debajo de sus posibilidades? En efecto, un operador podría «exportar» los residuos por motivos de recuperación a otro país. Por lo tanto, conviene que las normas en la materia sean particularmente precisas y no conlleven efectos perniciosos.

6.4.2 Es necesario estudiar y explicar el principio de proximidad según el rasero del principio de autosuficiencia. Estos

dos principios son indisolubles para una gestión sostenible de los residuos.

### 6.5 Prevención

6.5.1 La directiva no impone a los Estados miembros ninguna obligación respecto a los elementos sociales de la prevención. Estos últimos implican que se tenga en cuenta el posible impacto en las condiciones de trabajo y de salud de los trabajadores, y que se lleven a cabo auténticas campañas de información. La prevención es igualmente un asunto de la ciudadanía. Convendría impulsar la reflexión por medio de dos ejes: el eje cualitativo y el eje cuantitativo, ya que en materia económica, el cualitativo, aunque sea menos dogmático que el cuantitativo, es generador de progreso y rendimiento.

### 6.6 Los anexos

6.6.1 Se aportan pocos cambios, salvo el enfoque de la eficacia energética que sólo afecta a los incineradores de residuos domésticos. Es curioso que no figure nada sobre las obligaciones de los «incineradores conjuntos». Por otra parte, la incineración de los residuos domésticos sólo puede considerarse una recuperación si alcanza un elevado nivel de eficiencia energética. En efecto, si es posible recuperar algunos residuos, conviene evitar que las incineradoras rudimentarias y poco eficaces para la recuperación de energía útil puedan beneficiarse de las disposiciones relativas a la recuperación. En ese caso la incineración constituiría una solución fácil que podría llevar a la exportación de residuos que, por el contrario, convendría evitar.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Plan de acción 2006-2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común»**

COM(2005) 647 final

(2006/C 309/13)

El 23 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. SARRO IPARRA-GUIRRE**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, tal y como ha manifestado en anteriores dictámenes a la Comisión, apoya el proceso de simplificación de la normativa comunitaria, celebrando la publicación del plan de acción 2006-2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común. El objetivo del presente Dictamen es contribuir al extraordinario trabajo que pretende realizar la Comisión, el cual es de suma importancia para mejorar la legislación pesquera comunitaria.

1.2 Para que el proceso de simplificación tenga éxito, el Comité considera que es necesario conseguir una estrecha colaboración con el sector pesquero a través del apoyo e impulso de la relación con los organismos de consulta de la Comisión, es decir, los Consejos Consultivos Regionales (CCR), el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura de la Unión Europea (CCPA) y el Comité de Diálogo Social Sectorial Pesca.

1.3 El CESE estima que el primer ejercicio que debe realizar la Comisión Europea es el de consolidar la normativa vigente. A partir de ahí, el Comité considera que la Comisión debe intentar alcanzar los objetivos anunciados en la Comunicación, los cuales comparte completamente:

- a) aumentar la claridad de los textos existentes, simplificarlos y hacerlos más accesibles;
- b) reducir las cargas y costes administrativos de las administraciones públicas;
- c) disminuir las cargas administrativas y otras obligaciones para los profesionales.

1.4 El CESE, además, considera acertada la elección de los dos ámbitos y actos legislativos en los que se centra el plan de acción: la conservación y gestión de los recursos pesqueros y el control de las actividades pesqueras. Posteriormente, la Comisión deberá continuar con el proceso de simplificación y mejora del resto de la PPC.

1.5 Con relación a la ficha 1, que se refiere a los TAC y cuotas y al esfuerzo pesquero, el Comité considera adecuadas las medidas propuestas, tratando de forma diferenciada los distintos aspectos de la política de conservación, su regulación en grupos homogéneos y su desarrollo en planes de gestión plurianuales. No obstante, estima que el plazo entre la fecha de entrega de los dictámenes científicos y la fecha del Consejo de diciembre en que se fijan los TAC y cuotas así como otras

medidas de gestión importantes, es muy limitado y no es suficiente para realizar todas las consultas y concertaciones necesarias. Por ello, el Comité solicita que haya más tiempo entre la publicación de los dictámenes científicos y la toma final de las decisiones.

1.6 Por lo que se refiere a la ficha 2, que propone simplificar las medidas técnicas, el CESE muestra su preocupación por la posibilidad de que la Comisión Europea asuma competencias que hoy en día tiene el Consejo.

1.7 Asimismo y en relación con la posibilidad que también contempla la ficha 2 de autorizar a los Estados miembros a adoptar medidas técnicas locales, el CESE considera que el Consejo debería aprobar también las solicitudes presentadas por los Estados miembros para evitar desigualdades y situaciones discriminatorias entre los pescadores de los mismos.

1.8 El Comité coincide con la Comisión en las medidas previstas en las fichas 3, 4 y 5 para simplificar el proceso de recogida y gestión de datos y para hacer más efectivas las medidas de control. Para la elaboración de estas últimas, considera de suma importancia la coordinación entre la Comisión y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca. Con respecto al uso de las tecnologías de la información, el CESE estima que debe preverse un período transitorio para su puesta en práctica, necesario para definir el proceso en concertación con los técnicos, los profesionales y los Estados miembros, aportar todas las garantías de confidencialidad comercial, obtener la confianza y la adhesión de los interesados, probar el proceso a escala real, contribuir al coste financiero suplementario impuesto por los nuevos materiales que deben utilizarse y, de esta manera, garantizar el éxito de esta reforma simplificadora.

1.9 El CESE acoge muy favorablemente la propuesta de la Comisión, contemplada en la ficha 6 de eliminar todas las obligaciones de presentación de informes inútiles o poco útiles con el fin de reducir las cargas burocráticas de los pescadores y de los Estados miembros.

1.10 El Comité considera necesarias las medidas de simplificación anunciadas en la ficha 7 y somete a la consideración de la Comisión la elaboración de un acuerdo tipo que sea la base de la negociación de los acuerdos de pesca con cualquier tercer país, así como la instrumentalización y emisión de la licencia de pesca por procedimiento electrónico.

1.11 El CESE considera que la lucha contra la pesca ilegal, no regulada y no declarada (INRND), que es uno de los objetivos de la PPC, merecería también una mención en el plan de acción en forma de objetivo encaminado a definir un proceso de lucha contra los INRND lo más simple y eficaz posible. El CESE considera que este proceso debe centrarse en el acceso a los mercados de consumo, en el refuerzo de los poderes del Estado del puerto correspondiente y en la prohibición de transbordos en alta mar.

1.12 Por último, el CESE estima que el trabajo que implica el plan de acción 2006–2008 es de gran envergadura, por lo que puede que no se pueda alcanzar en el plazo de tres años. Por ello, recomienda a la Comisión una revisión del plan antes de que finalice el año 2007.

## 2. Motivación

2.1 Desde principios del siglo XXI la Unión Europea ha emprendido una misión de considerable envergadura cuyo objetivo es mejorar todo su entorno legislativo con el fin de hacerlo más eficaz y transparente.

2.2 El desarrollo de la Unión Europea durante la segunda mitad del siglo pasado ha dado lugar a que su entorno legislativo se convierta en un amplio *corpus* de legislación comunitaria que constituye el «acervo» comunitario.

2.3 Este «acervo» comunitario ha ido aumentando en base a la múltiple legislación de cada una de las diferentes políticas comunitarias, constituyendo en su conjunto un marco regulador de la política comunitaria.

2.4 En el momento actual, la Comisión, de conformidad con el mandato otorgado por el Consejo Europeo, está inmersa en una actuación coordinada con las instituciones comunitarias para simplificar y mejorar el marco regulador de la legislación comunitaria.

2.5 Esta acción de simplificar y mejorar la legislación de la Unión Europea está plenamente integrada en la estrategia de Lisboa revisada para el crecimiento y el empleo en Europa y, por lo tanto, se centra en los elementos del acervo comunitario que influyen en la competitividad de las empresas de la Unión Europea.

2.6 Teniendo en cuenta que las pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas representan el 99 % del conjunto de las empresas de la UE y dos tercios del empleo, la acción de simplificar y mejorar la legislación de la Unión Europea es sumamente importante para ellas ya que disminuirá la carga legislativa y administrativa que actualmente soportan.

2.7 La Comisión tiene previsto establecer, dentro de esta estrategia de simplificación y mejora de la legislación comunitaria, un programa permanente y continuado de simplificación de los sectores de la agricultura, el medio ambiente, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la pesca, la fiscalidad, las aduanas, las estadísticas y el Derecho laboral.

2.8 La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Plan de acción 2006–2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común», objeto del presente Dictamen, acomete con la pesca este programa permanente y continuado, con el carácter plurianual del 2006 al 2008, de simplificación y mejora de la PPC.

2.9 El CESE, como representante institucionalizado de la sociedad civil organizada, que ya ha manifestado a la Comisión a través de otros dictámenes su apoyo a la simplificación del proceso legislativo europeo, celebra la publicación de este plan de acción y emite el presente Dictamen con el ánimo de contribuir al extraordinario trabajo de la Comisión animándola a continuar su desarrollo plurianual.

## 3. Antecedentes

3.1 El Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000 otorgó el mandato a la Comisión de elaborar un plan de acción «a favor de una estrategia para una actuación más coordinada orientada a simplificar el marco regulador». Este mandato fue posteriormente confirmado por los Consejos Europeos de Estocolmo (23 y 24 de marzo de 2001), de Laeken (8 y 9 de diciembre de 2001) y Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002).

3.2 En esta línea de actuación la Comisión presentó un Libro Blanco sobre la gobernanza europea, adoptado en julio de 2001<sup>(1)</sup>. En él se incluía una sección consagrada a la mejora de la calidad de la regulación. Este documento se sometió a un amplio proceso de consulta que concluyó el 31 de marzo de 2002.

3.3 En el Dictamen que el Comité Económico y Social elaboró sobre esta Comunicación se afirma que «El Comité apoya las propuestas del Libro Blanco destinadas a simplificar y acelerar el proceso legislativo europeo, pues las normas comunitarias cada vez son más complejas y tienden a veces a sumarse a las normas nacionales existentes en vez de simplificarlas y armonizarlas realmente»<sup>(2)</sup>.

3.4 Dentro de esta dinámica, la Comisión propuso en junio de 2002 un plan de acción para simplificar y mejorar el marco regulador, que una vez más sometió a debate de las demás instituciones comunitarias<sup>(3)</sup>.

3.5 El plan de acción alienta claramente a que, cumplimentando las tres fases principales del ciclo legislativo —presentación de la propuesta legislativa por la Comisión, debate de la propuesta en el Parlamento Europeo y el Consejo y aplicación del instrumento regulador por parte de los Estados miembros—, se llegue a la conclusión de un acuerdo interinstitucional para mejorar la calidad de la legislación comunitaria.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 428 final de 30 de julio de 2001.

<sup>(2)</sup> DO C 125 de 27 de mayo de 2002, p. 61 (COM(2001) 428 final «La gobernanza europea — Un libro Blanco»).

<sup>(3)</sup> COM(2002) 278 final de 5 de junio de 2002.- Plan de Acción «Simplificar y mejorar el marco regulador».

3.6 La simplificación de la legislación de la UE, puesta en marcha en años anteriores, se impulsa a partir de febrero de 2003, con la Comunicación de la Comisión «Actualizar y simplificar el acervo comunitario»<sup>(4)</sup>. La Comisión, en base a esta Comunicación, inició un vasto programa de identificación de actos legislativos que se pueden simplificar, consolidar y codificar, programa que continúa hoy en día.

3.7 La Comunicación de la Comisión «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea»<sup>(5)</sup> publicada en marzo de 2005 impulsó el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» firmado el 16 de diciembre de 2003 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Su principal objetivo es mejorar la calidad de la legislación comunitaria y su transposición en las legislaciones nacionales<sup>(6)</sup>.

3.8 Finalmente, en octubre de 2005, la Comisión publicó, para la aplicación del programa de Lisboa, la Comunicación «Una estrategia para la simplificación del marco regulador»<sup>(7)</sup>, que puso en marcha los planes de acción para las diferentes políticas comunitarias mediante programas de simplificación permanentes.

3.9 Paralelamente al intenso trabajo de encauzar la simplificación y mejora del ámbito total del acervo comunitario de legislación y de su marco regulador, la Comisión envió al Consejo y al Parlamento Europeo la Comunicación «Perspectivas de simplificación y mejora del marco regulador de la política pesquera común»<sup>(8)</sup>.

3.10 Esta última Comunicación y las que nos presenta la Comisión como «Plan de acción 2006-2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común», son la base para la elaboración del presente Dictamen.

3.11 El CESE, entendiendo la complejidad que supone la simplificación y mejora de toda la legislación comunitaria, anima a la Comisión a seguir por el camino emprendido exhortándola a que acometa los plazos estipulados sin demora para alcanzar los objetivos que se ha fijado.

#### 4. Observaciones generales

##### 4.1 Legislación pesquera comunitaria 1983-2002

4.1.1 La legislación pesquera comunitaria se encontraba recogida en la política pesquera común de 1983. La normativa impuesta a aquella política pesquera fue insuficiente, con normas de gestión pesquera basadas en la conversión de conclusiones científicas en disposiciones legislativas, con una prácticamente nula comunicación con el sector pesquero comunitario y con un laborioso procedimiento de elaboración de decisiones Comisión-Consejo-Parlamento Europeo que la fue lastrando hasta convertirla en una muy compleja legislación pesquera.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 71 de febrero de 2003.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 97 de marzo de 2005.

<sup>(6)</sup> DO C 321 de 31 de diciembre 2003 y corrección DO C de 8 de enero de 2004.

<sup>(7)</sup> COM(2005) 535, octubre de 2005 «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa — Una estrategia para la simplificación del marco regulador».

<sup>(8)</sup> COM(2004) 820 de 15 de diciembre de 2004.

4.1.2 En la evaluación, pasada y actual, hay que considerar que la legislación pesquera abarca, por una parte, un conjunto heterogéneo de pesquerías y, por otra, varios componentes: estructuras, conservación y medio ambiente, recursos externos, mercados y control. Esta variedad obliga a multitud de reglamentos o en su caso a reglamentos muy extensos de difícil interpretación.

4.1.3 Además, el procedimiento de la decisión del Consejo, al final de cada año, vinculado a la fijación anual de TAC y cuotas, dificulta la celebración de todas las consultas necesarias y el mantenimiento de unos plazos adecuados entre las decisiones y las fechas de aplicación, que a su vez ocasionan múltiples modificaciones a los reglamentos publicados.

4.1.4 La obligada acumulación de modificaciones a los diferentes reglamentos normativos de la política pesquera común hacen de difícil comprensión para el ciudadano medio, para el pescador, la lectura de los textos elaborados por expertos que redactan las diferentes disposiciones legislativas basándose muchas veces en textos científicos de difícil interpretación.

4.1.5 En otras ocasiones las negociaciones en el Consejo y en el Parlamento Europeo culminan en un texto final de mayor complejidad que las propuestas originales.

4.1.6 Finalmente, algunas disposiciones se han incorporado a reglamentos de un nivel jurídico y político superior a lo estrictamente necesario, hecho que dificulta su modificación y simplificación.

4.1.7 El CESE entiende que aunque las raíces de muchas de estas situaciones siguen existiendo en la actualidad, la Comisión las conoce y está adoptando las disposiciones necesarias para corregirlas, tal y como ya hizo en 1992 con la modificación de la PPC de 1983 y con el plan de acción 2006-2008 que ahora nos presenta tras la reforma de la PPC el 31 de diciembre de 2002.

##### 4.2 Legislación pesquera comunitaria actual

4.2.1 La reforma de la política pesquera común de 31 de diciembre de 2002<sup>(9)</sup> integra de manera natural la simplificación de la PPC, habiéndose ya iniciado diferentes medidas de retirada y reglamentación, de declaración de obsolescencia y revisión sistemática de su entorno legislativo.

4.2.2 La propuesta de reglamento para la creación de un nuevo Fondo Europeo de la Pesca<sup>(10)</sup>, sobre el que ya ha emitido un dictamen positivo este Comité, es un buen ejemplo de la planificación de esta iniciativa de simplificación, al reemplazar o modificar en un solo reglamento las disposiciones de los cuatro que conformaban los cuerpos de los Programas de Orientación Plurianuales (POP) y del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

<sup>(9)</sup> Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo.

<sup>(10)</sup> COM(2004) 497 final.

4.2.3 Durante los años 2004 y 2005 la Comisión ha ido poniendo en marcha una serie de actos legislativos que le van a servir para acometer la reforma y simplificación de la PPC. Entre ellos podemos destacar:

- Fondo Europeo de la Pesca.
- Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.
- Creación de los Consejos Consultivos Regionales (CCR).
- Medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del mar.

Además han realizado una amplia reflexión con numerosos contactos y debates que finalizaron con la presentación de la anteriormente mencionada Comunicación «Perspectivas de simplificación y mejoras del marco regulador de la política pesquera común».

4.2.4 De esta Comunicación se deduce que para mejorar el marco regulador de la política pesquera común no solo basta con simplificar el número de reglamentos de la misma sino que paralelamente hay que:

- aumentar la claridad de los textos existentes, simplificarlos y hacerlos más accesibles,
- reducir las cargas y costes administrativos de las administraciones públicas,
- disminuir las cargas administrativas y otras obligaciones para los profesionales.

4.2.5 El CESE considera que la Comisión, ante cualquier acción de aumentar la claridad de los textos, debe hacer especial esfuerzo en la consolidación de los mismos. La continua referencia a otros reglamentos de años anteriores dificulta enormemente la comprensión de los textos.

4.2.6 Conforme al texto de esta última Comunicación se pone de manifiesto que algunos elementos de la política pesquera común presentan especial dificultad para su seguimiento: el control de las actividades pesqueras por la divergencia que existe en su aplicación entre los diferentes Estados miembros y las medidas de conservación de los recursos por la aplicación combinada de distintas medidas de gestión.

4.2.7 El análisis pone globalmente de manifiesto que, sin negar la complejidad que lleva de por sí aparejada la gestión de la pesca comunitaria, la normativa existente ha llegado a ser, de manera paulatina, excesivamente compleja.

4.2.8 El CESE considera que la Comisión debe acometer la mejora y simplificación de la legislación de la política pesquera común poniendo especial énfasis en el control de las actividades pesqueras y en las medidas de conservación de los recursos. En este sentido debe potenciarse la actuación de la recientemente creada Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

#### 4.3 Plan de acción 2006–2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común

4.3.1 Como consecuencia de todos los trabajos realizados en base a las diversas Comunicaciones, anteriormente citadas, el Consejo solicitó a la Comisión la presentación de un plan de acción plurianual concebido dentro de todos los requisitos expuestos tendentes a conseguir la simplificación y mejora de la PPC. En respuesta a este requerimiento la Comisión presentó en Diciembre de 2005 la Comunicación «Plan de acción 2006–2008 para la simplificación y mejora de la política pesquera común»<sup>(1)</sup>.

4.3.2 El Plan de acción 2006–2008 que presenta la Comisión comporta:

- Una metodología para simplificar y mejorar la PPC.
- Una definición de las iniciativas que deben simplificarse y mejorarse con prioridad.

4.3.3 El planteamiento del plan de acción es sencillo. En conjunto indica los ámbitos (control, esfuerzo pesquero, financiación ...) en los que se va a actuar simplificando y mejorando los textos legislativos. Indica para cada uno de ellos las medidas necesarias, quiénes deben intervenir en el proceso de simplificación y en qué plazos, dentro del periodo 2006–2008, se debe realizar. Finalmente fija para cada uno de los ámbitos tres categorías de actos afectados:

- Actos legislativos cuya revisión ya se ha iniciado.
- Actos legislativos que se vayan a elaborar en los próximos años.
- Actos legislativos vigentes pero que deben simplificarse con prioridad.

4.3.4 En estos últimos actos legislativos vigentes son en los que se centra prioritariamente durante el periodo 2006–2008 la iniciación del plan de simplificación de la PPC. Son todos ellos disposiciones normativas relativas a las medidas de gestión y control de las actividades pesqueras.

4.3.5 El CESE considera acertada la elección de estos dos ámbitos para la acción prioritaria del plan de acción ya que en torno a ellos está establecida una gran parte de la complejidad de la legislación vigente. Posteriormente, la Comisión deberá continuar con el proceso de simplificación y mejora del resto de la PPC.

4.3.6 Los actos legislativos cuya revisión ya se ha iniciado y a los cuales se han aplicado principios de simplificación seguirán su tramitación en base a este plan de mejora de la legislación. Tal es el caso del Fondo Europeo de la Pesca, o las disposiciones generales sobre la autorización de la pesca en aguas de un país tercero en el marco de un acuerdo de pesca. Ambos actos legislativos, ya simplificados por la Comisión han sido valorados positivamente bajo Dictamen por este Comité.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 647 final, de 8.12.2005.

4.3.7 El plan de acción prevé que en los nuevos actos legislativos que se vayan a elaborar en los próximos años se respetarán sistemáticamente los objetivos fijados en materia de simplificación.

4.3.8 El Comité entiende que en su planteamiento general el plan de acción 2006–2008 es correcto, por lo que cuenta con el apoyo del CESE. Sin embargo el desarrollo del plan expuesto en el anexo al plan de acción va a requerir un gran esfuerzo de simplificación para culminarlo en los plazos previstos. Es primordial la unión de esfuerzos y de comprensión con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el sector pesquero a través de sus CCR así como con el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (CCPA) y del Comité de Diálogo Social Sectorial Pesca.

4.3.9 El desarrollo del plan de acción se centra prioritariamente, en los ámbitos y actos legislativos siguientes:

Conservación de los recursos pesqueros:

- TAC/Cuotas, esfuerzo pesquero.
- Medidas técnicas de protección de juveniles de organismos marinos.
- Recogida y gestión de datos para la PPC.

Control de las actividades pesqueras:

- Control — Corpus legislativo.
- Control — Informatización.
- Obligación de presentar informes.
- Autorización de pesca fuera de las aguas comunitarias.

4.3.10 Cada uno de estos siete actos legislativos está desarrollado en anexo al plan de acción mediante una FICHA que recoge las medidas de simplificación previstas para mejorar su marco regulador vigente y el entorno administrativo correspondiente. Respecto a cada medida contempla la programación prevista con los diferentes agentes que participarán en dicha medida y la lista de los instrumentos legislativos que deben simplificarse y de los documentos de referencia útiles para efectuar la simplificación.

4.3.11 El CESE desea manifestar a la Comisión que, una vez analizadas detenidamente cada una de las siete fichas, considera que el tratamiento de reforma y simplificación es correcto y que si se desarrollan en los plazos indicados, cumplimentando todos los pasos indicados en cada una de las fichas, el plan de acción 2006–2008 supondrá una mejora muy importante de la legislación pesquera comunitaria.

4.3.12 El plan de acción propone en su ficha 1 las medidas de simplificación sobre TAC/cuotas — esfuerzo pesquero. Básicamente trata sobre la simplificación de los reglamentos anuales del Consejo que establecen para el año siguiente las posibilidades de pesca, ordenando la arquitectura de las disposiciones sobre condiciones de explotación de los recursos pesqueros, dirigiendo las decisiones a grupos homogéneos y estableciendo planes de gestión plurianuales de los mismos.

4.3.13 El CESE considera que las medidas de simplificación propuestas en la ficha 1 son correctas, siendo fundamental el tratamiento diferenciado de los diferentes aspectos de la política de conservación, su regulación en grupos homogéneos y su desarrollo en planes de gestión plurianuales.

4.3.13.1 No obstante, el Comité considera que la insuficiente amplitud del plazo entre la fecha de entrega de los dictámenes científicos y la fecha del Consejo de diciembre en que se fijan los TAC y las cuotas, así como otras medidas muy importantes de gestión como la limitación del esfuerzo pesquero, es un obstáculo para la realización de todas las consultas y concertaciones necesarias. La normativa que resulta de este proceso decisorio precipitado y complejo puede presentar imperfecciones técnicas o jurídicas que requieran reglamentos modificativos que no hacen sino aumentar la complejidad de la normativa y su aplicación. La insuficiente consulta a profesionales y otras partes interesadas menoscaba seriamente la comprensión, la aceptación y la aplicación de la normativa y, por consiguiente, su eficacia.

4.3.13.2 Asimismo, el CESE estima que el proceso de decisión de las medidas de gestión de las organizaciones regionales pesqueras (ORP) adolece también de un insuficiente plazo de tiempo entre la presentación del dictamen científico y la fecha de reunión del órgano decisorio. Esta insuficiencia de plazo produce los mismos efectos que los señalados en el punto anterior.

4.3.13.3 Por lo que se refiere al enfoque «por grupos homogéneos» propuesto por la Comisión, el CESE lo considera pertinente, sobre todo si, como espera, significa un enfoque «por pesquería homogénea» y una normativa a dos niveles: un Reglamento marco horizontal y un Reglamento de aplicación por pesquería.

4.3.13.4 Por otro lado, el Comité estima que la experiencia pone de manifiesto que los planes de recuperación y los planes de gestión plurianuales dan lugar a una consulta amplia y una concertación importante. Estos planes, una vez adoptados, simplifican el proceso de toma de decisiones de los años de aplicación. No obstante, el CESE considera que deben respetar la distribución actual de poderes entre el Consejo y la Comisión y deben prever posibilidades de revisión habida cuenta de la evolución de los criterios que permiten evaluar el estado de las poblaciones de peces de que se trate.

4.3.14 Para el CESE, la reforma del proceso decisorio de las medidas de gestión de los recursos, garantía de la simplificación de la normativa y de la mejora de su eficacia, requiere que se adelante en el tiempo la entrega de los dictámenes y recomendaciones científicas (del CIEM-ACFM para las aguas comunitarias, y de los Comités científicos de las ORP para las aguas no comunitarias), permitiendo así una verdadera consulta de los CCR y del CCPA. Puede también requerir una distribución del «paquete TAC y cuotas» entre varios Consejos y también una modificación del año de gestión para acercarlo al año biológico y tener en cuenta una mejor adecuación con relación al

mercado. Este proceso es, pues, global y no se limita únicamente al «*front loading*». El CESE estima que deberá examinarse detalladamente en todos sus aspectos y dar lugar a la más amplia concertación posible con los Estados miembros, los profesionales y las demás partes interesadas.

4.3.15 La ficha 2 tiene como objetivo reformar la legislación vigente sobre la protección de juveniles de organismos marinos, mediante la agrupación gradual de las medidas técnicas por pesquerías. Si bien el CESE celebra este enfoque por pesquería para todas las medidas de gestión, considera que este enfoque es aplicable prioritariamente a las medidas técnicas. El sistema que propone la Comisión está basado en la reestructuración del dispositivo jurídico de las normas que las regulan, proponiendo que el Consejo regule sucintamente sobre las orientaciones generales y la Comisión más detalladamente sobre los aspectos técnicos. El CESE muestra su preocupación ante una simplificación que provoca que la Comisión legisle asumiendo competencias que hoy en día pertenecen al Consejo de Ministros. En este sentido, el Comité opina que aunque se elabore la legislación conforme se propone en la simplificación, la decisión final se someta a la consideración del Consejo.

4.3.16 En relación con la posibilidad de autorizar a los Estados miembros la adopción de medidas técnicas locales, contempladas en esta ficha 2, el CESE considera que esta autorización puede crear desigualdades y situaciones de discriminación en pescadores de los distintos Estados miembros de la UE si se abusa de la medida o no se controla adecuadamente, rompiendo con la necesaria armonización de las normas de la política pesquera común. Por ello, las solicitudes de los Estados miembros en este sentido, también deberían ser aprobadas por el Consejo.

4.3.17 Para la puesta en práctica de las medidas propuestas, la Comisión considera que debe incrementarse la consulta previa del sector, evaluar los resultados de las medidas técnicas aplicadas, definir mejor algunos conceptos técnicos, producir folletos y documentos informativos, recurrir a las tecnologías de la información y reducir las obligaciones de presentar informes por parte de los pescadores. El CESE, considerando necesarias todas estas acciones, quiere resaltar a la Comisión que el recurso de las tecnologías de la información para la recogida y gestión de datos, necesita lógicamente de un proceso de adaptación y de un apoyo financiero que permita a los buques adecuarse a estas nuevas tecnologías. Por ello, estima que debe concederse un período transitorio razonable necesario para definir el proceso en concertación con los técnicos, los profesionales y los Estados miembros, aportar todas las garantías de confidencialidad comercial, obtener la confianza y la adhesión de los interesados, probar el proceso a escala real, contribuir al coste financiero suplementario impuesto por los nuevos materiales que deben utilizarse y, de esta manera, garantizar el éxito de esta reforma simplificadora.

4.3.18 La ficha 3 propone reducir los textos legales sobre la recogida y gestión de datos para la PPC. Esta simplificación contempla, al igual que en la ficha 2, reestructurar el dispositivo jurídico actual en base a un reglamento del Consejo de enfoque general y a un reglamento de aplicación de la Comisión de los aspectos técnicos y administrativos. El CESE reitera

su preocupación manifestada en el punto 4.3.15 anterior sobre las competencias que propone asumir la Comisión.

4.3.19 Dentro del planteamiento de simplificación, la Comisión propone en esta ficha 3 la elaboración de un programa plurianual de recogida y gestión de datos con el fin de reducir la carga administrativa de los Estados miembros. El Comité considera oportuna y necesaria la propuesta de la Comisión, a reserva de las observaciones mencionadas anteriormente en el punto 4.3.17.

4.3.20 La ficha 4 propone reformar la legislación actual sobre control, revisando los reglamentos vigentes y adaptándolos a la reforma de la PPC. El CESE considera de suma importancia la revisión de los reglamentos de control, con el fin de armonizar las diferentes normas para que no den lugar a diferentes interpretaciones. Todas las disposiciones de inspección y control deben ser muy claras en conceptos de inspección, métodos para su realización y formas de practicarlas. En cualquier caso, el Comité solicita a la Comisión que la simplificación de la legislación sobre control tenga siempre en cuenta la existencia de la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

4.3.21 La Comisión en su ficha 5 propone la revisión del conjunto de disposiciones sobre control-informatización. Prevé la elaboración de reglamentos una vez que el Consejo decida sobre la propuesta de la Comisión sobre el registro y la transmisión electrónicos de las actividades pesqueras y sobre los medios de teledetección<sup>(12)</sup>. Así mismo, la informatización de la gestión de los acuerdos de pesca con terceros países en cuanto a las licencias de pesca como a los datos de captura y esfuerzo relacionados con dichos acuerdos. El CESE, considerando necesaria esta informatización de los sistemas de control, reitera lo expuesto anteriormente en el punto 4.3.17 sobre la necesidad de un período transitorio en la aplicación de las tecnologías de la información.

4.3.22 La ficha 6 prevé la simplificación del conjunto de legislación de la PPC para eliminar las disposiciones que crean obligaciones de presentar informes inútiles o poco útiles para la correcta ejecución de la PPC. El CESE considera necesario en este proceso de simplificación la eliminación de toda obligación sobre la presentación de informes inútiles o poco útiles, reduciendo así las cargas burocráticas de los afectados y de los Estados miembros.

4.3.23 Finalmente, la ficha 7 contempla la simplificación de la autorización de pesca fuera de las aguas comunitarias en base a la reforma de los dispositivos relativos a la gestión de los acuerdos de pesca con los terceros países. La simplificación contempla la reestructuración del dispositivo jurídico actual reservando al Consejo los principios básicos y a la Comisión los aspectos técnicos y administrativos. El Comité considera necesaria esta simplificación y somete a la consideración de la Comisión la elaboración de un acuerdo tipo que sea la base de la negociación de los acuerdos de pesca con cualquier tercer país, así como la instrumentalización y emisión de la licencia de pesca por procedimiento electrónico.

<sup>(12)</sup> COM(2004) 724 final.

4.3.24 El CESE considera que la simplificación y la mejora de la PPC para las flotas que operan fuera de las aguas comunitarias requiere además un enfoque por pesquería y un tratamiento enteramente particular a todos los niveles: flota, autorizaciones, licencias, permisos, declaraciones, etc. En efecto, el CESE considera que los buques que enarbolan pabellón de los Estados miembros de la Unión Europea y que faenan fuera de las aguas comunitarias deben tener los derechos y las obligaciones adaptados a las capturas que efectúan y a la zona que frecuentan. El CESE pide, pues, a la Comisión, que incluya este objetivo en su plan de acción, que no debe limitarse únicamente al capítulo «acuerdos pesqueros» (o acuerdos de asociación). A este respecto, el Comité destaca la necesidad de cumplimiento de la Cláusula Social aceptada por los interlocutores sociales comunitarios.

4.3.25 Por último, el CESE considera que la lucha contra la pesca ilegal, no regulada y no declarada (INRND), que es uno de los objetivos de la PPC (en particular en su dimensión exterior), merecería también una mención en el plan de acción en forma de objetivo encaminado a definir un proceso de lucha contra los INRND lo más simple y eficaz posible. El CESE considera que este proceso debe centrarse en el acceso a los mercados de consumo, en el refuerzo de los poderes del Estado del puerto correspondiente y en la prohibición de transbordos en alta mar.

## 5. Consideraciones particulares

5.1 El plan de acción 2006–2008, tal y como está contenido en la Comunicación de la Comisión, es de suma importancia para mejorar la legislación pesquera comunitaria. No se han encontrado, dentro de los ámbitos del Control y Gestión de recursos pesqueros, otros actos legislativos complementarios importantes que debieran añadirse a los propuestos por la Comisión. Por lo tanto el Comité anima a la Comisión a cumplimentarlos sin dilación.

5.2 El Comité considera que entre todos los actos legislativos que se proponen mejorar y simplificar, reviste especial

importancia el de Tac/cuotas, esfuerzo pesquero para el desarrollo de planes de gestión plurianuales.

5.3 El desarrollo del plan de acción 2006–2008 puede obligar a la Comisión a elaborar nuevos reglamentos de aplicación. El CESE considera que ese aumento no debe ser problemático. Lo importante es que, aunque aumente el acervo comunitario, los reglamentos sean más sencillos, dirigidos a las pesquerías afectadas, de fácil lectura y lo más consolidados posible.

5.4 Sobre este último aspecto el Comité quiere resaltar a la Comisión la dificultad de interpretación que tiene la legislación pesquera actual con reiteradas referencias a otros reglamentos, directivas y comunicaciones. La consolidación de textos es primordial para su fácil lectura y comprensión.

5.5 Es de gran importancia la coordinación entre la Comisión y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca en la aplicación de las normas relacionadas con el control. Para solucionar la diferente interpretación por los Estados miembros de la legislación comunitaria de control de la pesca, queja muy frecuente entre los pescadores, es necesaria la actuación de la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca para unificar criterios.

5.6 Finalmente el Comité considera que la informatización de la legislación pesquera comunitaria es importante para el acceso a los textos comunitarios vía electrónica. Sin embargo debe de efectuarse de una forma lenta y progresiva la incorporación de las nuevas tecnologías de la información a los buques pesqueros, sin coste para los pescadores, ya que algunos planteamientos de tipo informático pueden resultar inadecuados para los buques.

5.7 El Comité anima a la Comisión a superar todas las dificultades que se le presentarán con este plan de acción 2006–2008 en el convencimiento de que es muy necesario y será beneficioso para el sector pesquero comunitario.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales»**

COM(2005) 670 final — [SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684]

(2006/C 309/14)

El 21 de diciembre 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 24 de mayo de 2006 (ponente: **Lutz RIBBE**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor, 2 votos en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE acoge favorablemente en sus líneas generales la Comunicación de la Comisión «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales» y apoya los objetivos descritos en ella: mejorar la productividad y la eficiencia de los recursos, esto es, seguir disociando el crecimiento económico del consumo de los recursos y, al mismo tiempo, reducir asimismo el impacto medioambiental de los recursos utilizados.

1.2 El CESE se remite de nuevo a su opinión, expresada a la Comisión hace ya dos años, de que una estrategia de la Comisión en este ámbito debe abordar también de manera pormenorizada la cuestión de los recursos no renovables, cosa que no hace el documento de la Comisión, y que constituye el objeto principal de crítica del CESE.

1.3 Desde el punto de vista del CESE, en la estrategia serían también necesarias afirmaciones claras relativas a los recursos no renovables, que ciertamente deberían ir más allá del horizonte temporal de esta estrategia (25 años). En consecuencia, el CESE ha propuesto completar la estrategia y prolongar el período de 50 a 100 años, con lo que, obviamente, se deben formular etapas intermedias.

1.4 Por otra parte, se debe tener en cuenta que, en lo relativo al mantenimiento de determinados recursos naturales (como, por ejemplo, las poblaciones de peces), no se puede derrochar más tiempo en absoluto, por lo que es indispensable adoptar de manera inmediata medidas concretas al respecto.

1.5 Para que una auténtica estrategia tenga éxito es necesario en primer lugar especificar objetivos claros y accesibles, que a continuación se deberán alcanzar con instrumentos también claramente establecidos (que constituyen propiamente la estrategia). En el documento de la Comisión, no obstante, se buscan en vano tanto objetivos claros como instrumentos concretos, lo que sin duda puede atribuirse a que, dada la gran diversidad de recursos naturales, ciertamente no puede darse una estrategia global que abarque todos y todo. Para ello son necesarias estrategias sectoriales propias y específicas, en las que la Comisión —es cierto— ya está trabajando.

1.6 El CESE, por consiguiente, no puede entender la Comunicación de la Comisión como una auténtica estrategia, sino más bien como una filosofía de fondo, loable y correcta, cuya aplicación no podrá llevarse a cabo mediante las bases de datos propuestas y los grupos de expertos previstos.

### 2. Principales aspectos y antecedentes del dictamen

2.1 El 1 de octubre de 2003, la Comisión Europea publicó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales»<sup>(1)</sup>. En ella se trataban las bases para una estrategia adecuada y se iniciaba un primer proceso de consulta con los medios sociales afectados o interesados.

2.2 En su Dictamen sobre el uso sostenible de los recursos naturales<sup>(2)</sup>, de 28 de abril de 2004, el CESE acogió positivamente en términos generales la propuesta de la Comisión de elaborar una estrategia adecuada.

2.3 El 21 de diciembre de 2005, la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo, al CESE y al CDR la «Estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales». El documento correspondiente de la Comisión<sup>(3)</sup> es objeto del presente dictamen.

2.4 El CESE, naturalmente, celebra ahora también la presentación de la «estrategia», que considera igualmente en su conexión con la estrategia de desarrollo sostenible. Desde el punto de vista del CESE, es indispensable una estrategia europea para la conservación de los diferentes recursos naturales, renovables y no renovables, con el fin de afrontar de manera duradera los retos que se presentan. La Comunicación se orienta de manera clara en la buena dirección, pero a juicio del CESE las iniciativas y medidas descritas no son suficientes.

### 3. Observaciones sobre el contenido de la Comunicación de la Comisión

3.1 En el análisis que realiza la Comisión sobre los problemas que se han de solucionar no se hace distinción, lógicamente, entre ambas comunicaciones. Se señala que:

- el funcionamiento de nuestra economía depende de la existencia y, por tanto, de la disponibilidad de recursos naturales, tanto renovables como no renovables;
- los recursos naturales son importantes para nuestra calidad de vida;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 572 final de 1.10.2003.

<sup>(2)</sup> DO C 117 de 30.4.2004.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 670 final de 21.12.2005.

- las actuales pautas de consumo de recursos en su forma actual no se podrán mantener, aun reconociendo que «Europa ha aumentado considerablemente la eficiencia de los materiales»;
- a resultas de ello, es indispensable una disociación aún mayor entre crecimiento económico y uso o consumo de recursos, y
- a largo plazo, el uso ineficaz de los recursos y una explotación excesiva de los recursos renovables frenan el crecimiento.

3.2 En el documento propuesto, sin embargo, se subraya expresamente en mayor medida que no se trata sólo de disociar el crecimiento económico del uso de los recursos, sino también, de forma complementaria, de reducir las consecuencias medioambientales de dicho uso (reducido o que se ha de reducir); se trata, en consecuencia, de una suerte de estrategia doble, que la Comisión describió ya hace años, antes de adoptar la estrategia de desarrollo sostenible, con la denominación de «factor diez».

3.3 Un ejemplo de ello: gracias a una mayor eficiencia, las modernas centrales eléctricas de carbón producen un kilovatio por hora de electricidad con un uso reducido de recursos. Con vistas, no obstante, a reducir aún más el impacto medioambiental, en la actualidad se realizan esfuerzos para, por ejemplo, seguir disminuyendo el impacto climático de cada tonelada de carbón utilizada, o bien para diseñar centrales eléctricas «neutras para el clima», en las que se secuestra el CO<sub>2</sub> producido y finalmente se almacena bajo tierra.

3.4 La «estrategia» objeto de examen pretende convertir en principio este planteamiento de eficiencia para la utilización de todos los recursos naturales, algo que el CESE acoge muy positivamente.

#### Observaciones críticas del CESE

3.5 El CESE, no obstante, aunque respalda plenamente este enfoque de la Comisión, debe formular algunas observaciones muy críticas a la «estrategia» propuesta.

3.6 En su Comunicación, la Comisión indica que se debe distinguir entre recursos renovables y no renovables y que los problemas principales afectan a los recursos renovables (por ejemplo, bancos de peces, aguas dulces).

3.7 Se refiere a que el uso de los recursos ya era un asunto esencial en los debates europeos sobre política medioambiental de los últimos treinta años (y aún en la actualidad) y que «Uno de los problemas que más preocupación suscitó en los años setenta como consecuencia de la primera crisis del petróleo fue la escasez de los recursos naturales y los límites al crecimiento». Sin embargo, «la escasez no ha resultado ser tan problemática desde el punto de vista del medio ambiente como entonces se predijo. Los combustibles fósiles no se han agotado y el mercado ha regulado la escasez con el mecanismo de precios».

3.8 De hecho, el problema medioambiental no reside principalmente en que, por ejemplo, un recurso no renovable sea escaso, o aún disponible, o ya no disponible. El problema medioambiental se deriva –y la Comisión parte precisamente de ello– de las consecuencias (por ejemplo, en el clima) del uso o de la explotación excesiva. Desde un punto de vista medioambiental, por tanto, no es un problema que la energía solar acumulada en forma de petróleo, o de carbón o de gas se agoten.

El CESE, no obstante, señala que la no-disponibilidad, que comienza a sentirse, de recursos no renovables se convertirá en un problema dramático para nuestra sociedad y, por ende, también en un problema social con consecuencias considerables en el nivel de vida de las personas. Por consiguiente, no se trata sólo de la cuestión de las consecuencias medioambientales del uso de los recursos, sino también, simplemente, del acceso potencial de las generaciones actuales y futuras a los recursos naturales. En consecuencia, en el marco del debate de la sostenibilidad, uno de los retos esenciales de los próximos decenios es garantizar también la disponibilidad de los recursos para las generaciones futuras. Por tanto, en opinión del CESE, la cuestión de la escasez de recursos no es exclusivamente medioambiental, sino que también afecta a la sostenibilidad, la cual, como es sabido, implica criterios ecológicos, sociales y económicos.

3.9 La alusión de la Comisión al «mercado», que reacciona a una mayor escasez de la oferta con precios más altos, es totalmente acertada. Las subidas del precio del petróleo, a veces dramáticas, que también han afectado fuertemente a la economía europea, pueden achacarse naturalmente no sólo al agotamiento previsible a largo plazo de los correspondientes recursos no renovables, sino que están relacionadas con los proveedores en parte monopolísticos y con la inestabilidad política en los principales países productores de estos recursos.

3.10 El CESE se remite a sus observaciones formuladas hace ya dos años en su dictamen sobre el proyecto de estrategia. Es una señal política errónea dirigida a la sociedad presentar en el momento actual una «estrategia» que tiene un plazo de aplicación de sólo veinticinco años y no presta atención, o sólo de modo totalmente insuficiente, a la escasez, completamente previsible a largo plazo, o al agotamiento de determinados recursos esenciales no renovables (como, por ejemplo, los combustibles fósiles). Desde el punto de vista del CESE, la disponibilidad de los recursos no renovables constituye un criterio decisivo para asumir la responsabilidad frente a los criterios de sostenibilidad exigidos.

3.11 El CESE recuerda en este contexto que numerosos sectores económicos dependen no sólo en términos generales de la disponibilidad de las fuentes de energía fósiles, sino también de que dicha disponibilidad sea «barata». Todas las economías nacionales que se formaron con arreglo a ese esquema se enfrentarán a muy considerables problemas de ajustes. A este respecto, el CESE suscribe una vez más la afirmación de la Comisión de que «el uso ineficaz (...) de los recursos (...) puede frenarlo [el crecimiento]».

3.12 De momento, la subida de los precios de los recursos aún puede compensarse hasta cierto punto con medidas relativas a la eficiencia. No obstante, en numerosos sectores – como, por ejemplo, en el ámbito de los transportes y de la energía– la escasez o los precios extremadamente altos pueden hacer necesarias transformaciones estructurales mayores. En la medida en que esto puede implicar inversiones sumamente importantes, debería hacerse cuanto antes lo necesario para evitar asignaciones inapropiadas.

3.13 Un ejemplo de enfoque estratégico pertinente a largo plazo es el anuncio del Gobierno sueco de abandonar la energía nuclear y renunciar al petróleo. Naturalmente, un enfoque de esta naturaleza sólo es posible a largo plazo, pero se ha de comenzar con él con la debida antelación para evitar ulteriormente perturbaciones en la economía y la sociedad.

3.14 Por consiguiente, el CESE opina que la estrategia de la UE debería abordar las cuestiones correspondientes de manera activa, y lamenta que no lo haga así. Se plantea la cuestión de si esto depende de que el período de veinticinco años previsto por la Comisión para la estrategia no es (demasiado) corto. El CESE no puede aceptar que la Comisión señale que en ese período probablemente no se producirá una grave escasez de recursos no renovables, por lo que la cuestión de los recursos no renovables se deja prácticamente de lado. Es necesario que la Comisión realice afirmaciones claras sobre los recursos no renovables que vayan más allá de la perspectiva actual de la estrategia. Por consiguiente, sería necesario ampliar ya desde ahora el plazo de aplicación de la estrategia, por ejemplo a 50 o incluso 100 años, lo que desde la óptica del uso de los recursos es comparativamente un período breve. Naturalmente, con un período de aplicación tan largo para los objetivos a largo plazo se deben formular etapas intermedias. El CESE señala que, en 2005, la Comisión anunció en una Comunicación <sup>(4)</sup> que procedería de ese modo.

3.15 Como objetivo principal de la estrategia menciona la Comisión en su documento «*reducir los impactos ambientales negativos que se derivan del uso de recursos naturales en una economía en crecimiento*». Seguramente no habrá nadie en Europa que se oponga a un establecimiento de objetivos tan general, aunque también tan poco concreto.

3.16 De manera consciente, la Comisión renuncia a fijar «*en esta primera etapa metas cuantitativas de la estrategia*». El CESE estima que esto es algo básicamente erróneo. Por un lado, no nos hallamos en una primera etapa, sino que los problemas se conocen desde hace años, algunos de ellos desde hace decenios. Por otro, el CESE ha señalado ya en numerosas ocasiones que para una estrategia con verdadero éxito es indispensable establecer objetivos claros. Una estrategia es un plan concebido para alcanzar objetivos determinados. Cuando los objetivos faltan o se formulan de manera absolutamente no vinculante, o de manera muy general, la política carece también de orientaciones para determinar qué instrumentos políticos directivos se deben aplicar y en qué lugares.

3.17 Por consiguiente, desde la perspectiva del CESE, la «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales», objeto de examen, no es realmente una estrategia, sino por el contrario —esto ha de recalarse de manera expresa— una filosofía de fondo muy correcta para la que aún se han de elaborar distintas estrategias de aplicación destinadas a cada recurso natural.

3.18 El CESE no duda tampoco en reconocer que en una única estrategia es muy difícil tratar todos los recursos naturales de manera amplia y exhaustiva. El tema es demasiado complejo. Por consiguiente, es indispensable integrar esta filosofía de fondo correcta en estrategias separadas o en la política general. Por esta razón precisamente, casi al mismo tiempo que la propuesta de esta «estrategia», la Comisión presentó una estrategia temática sobre la prevención de residuos y reciclado <sup>(5)</sup> (de manera indirecta, también un recurso natural) y

<sup>(4)</sup> COM(2005) 37 final: véanse las observaciones correspondientes en el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción» (CESE 361/2006).

<sup>(5)</sup> COM(2005) 666 final.

anunció una estrategia temática para la protección del suelo. Las decisiones estratégicas encaminadas a cumplir objetivos deben basarse de modo determinante en las distintas políticas sectoriales.

3.19 De este modo, todas las partes interesadas podrían reconocer con claridad dónde comienza cada estrategia. Con ejemplos concretos se podrían establecer relaciones transversales con otras estrategias y ámbitos políticos a escala de la UE y de los Estados miembros y con ello determinar responsabilidades de manera más precisa, lo que podría garantizar mejor la aplicación de los objetivos estratégicos.

### 3.20 Cuatro iniciativas para alcanzar los objetivos

En conjunto, la Comisión nombra en su Comunicación cuatro nuevas iniciativas con las que se podrán sentar las bases para la estrategia de los próximos 25 años:

- «construir la base de conocimientos», que comprende la creación de un «Centro de Datos» para los responsables políticos;
- «medir los avances», que implica la elaboración de distintos indicadores hasta 2008;
- la «dimensión interna», denominación con la que la Comisión propone, por un lado, que los distintos Estados miembros desarrollen las medidas y programas nacionales para el uso sostenible de los recursos y, por otro, que se planee un «*Foro de alto nivel compuesto por altos funcionarios*» que sea «*responsable de la política sobre recursos naturales en los Estados miembros*»; este Foro constará además de representantes de la Comisión y, «*según convenga*» (con toda la ambigüedad que implica esta expresión), organizaciones de consumidores, ONG de medio ambiente, la industria, medios académicos, etc.
- la «dimensión mundial», con la que se prevé «*crear un Grupo internacional*».

3.21 El CESE no tiene ninguna duda del sentido y utilidad de las bases de datos correspondientes ni de los nuevos grupos de expertos. Cuanto mayores sean nuestros conocimientos y cuantas más personas, en especial personas responsables, aborden la cuestión, mejor.

3.22 No obstante, el CESE debe preguntar a la Comisión si estima que ha elaborado una «estrategia» que va a influir realmente en la política. En efecto, con las medidas descritas no se solucionan en modo alguno los problemas descritos.

3.23 Por el contrario, con tales posiciones se da la impresión de que en primer lugar se deberían ampliar las bases de conocimientos, para con ello conseguir los fundamentos de la acción política. El CESE ve en ello, más que una estrategia de actuación consecuente, una estrategia de aplazamiento de las decisiones políticas. La Comisión debería hacer todo lo posible para evitar que se cree una impresión de esta naturaleza.

3.24 Por ejemplo, desde hace años se sabe que el recurso natural «pesca» es claro objeto de sobreexplotación. La Comisión reacciona a esta situación amenazadora con la exigencia, ciertamente justificada, de prever anualmente cuotas de captura más pequeñas, a fin, por ejemplo, de luchar contra la pesca excesiva del bacalao <sup>(6)</sup>. Pero sin éxito. Ni con una nueva base de datos científicos ni con nuevas asociaciones se logrará solucionar este problema en el futuro.

3.25 Por consiguiente, el CESE espera que para el caso de ciertos recursos naturales no se siga hablando únicamente, sino que se actúe por fin, por ejemplo en pro de la conservación de las poblaciones de peces.

3.26 Con esta afirmación, el CESE desearía una vez más poner de manifiesto que no estima que los «instrumentos» propuestos por la Comisión en el marco de la estrategia sean en modo alguno suficientes.

3.27 Ya en su dictamen sobre el documento preparatorio de la Comisión, y también en otros documentos diversos del Comité, por ejemplo sobre cuestiones del desarrollo sostenible o temas de política energética o de transportes, el CESE pidió a la Comisión:

— por una parte, que formule objetivos claros, es decir, cuantificables, que la política deba alcanzar, y

— por otra parte, que designe claramente los instrumentos — también y precisamente los que tienen efectos fiscales— con los que deben lograrse los objetivos. El Comité, por ejemplo, ha pedido a la Comisión en repetidas ocasiones que exponga cómo pretende alcanzar la internalización, a menudo debatida, de los costes externos.

3.28 La Comisión no ha ofrecido hasta ahora tampoco el más mínimo atisbo de aclaración, y se ha apartado tanto de objetivos concretos —como, por ejemplo, el «factor diez» <sup>(7)</sup>— como de la descripción y debate de instrumentos.

3.29 El CESE, en consecuencia, estima indispensable que, cuando la Comisión hable de «estrategia», defina claramente con qué instrumentos de orientación política y medidas necesarias desea alcanzar objetivos claramente definidos.

3.30 El CESE se remite en este contexto a su Dictamen, aprobado en mayo de 2006, sobre la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción <sup>(8)</sup>, en el que trata también este problema.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

<sup>(6)</sup> Lo que, sin embargo, no ha llevado aún a que la especie amenazada del bacalao haya desaparecido del menú de los restaurantes de las instituciones europeas.

<sup>(7)</sup> Véase COM(1999) 543, de 24.11.1999, p. 16 (punto 4.4: Explotación y gestión eficaces de los recursos), y Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro — Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: "Hacia un desarrollo sostenible"», DO C 204 de 18.7.2000, pp. 59-67.

<sup>(8)</sup> COM(2005) 658 final, NAT/304 — Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción» (CESE 361/2006).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la lucha contra el piojo de San José»**

COM(2006) 123 *final* — 2006/0040 (CNS)

(2006/C 309/15)

El 2 de mayo de 2006, de conformidad con los artículos 37 y 94 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 24 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. SIECKER**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 166 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El objeto de la presente propuesta es proceder a la codificación de la Directiva 69/466/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1969, relativa a la lucha contra el piojo de San José. La nueva Directiva sustituirá a los actos que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Comité considera muy útil que todos los textos queden integrados en una única directiva. En el contexto de

una «Europa de los ciudadanos», el Comité, al igual que la Comisión, concede gran importancia a la simplificación y la claridad del Derecho comunitario, que de esta forma resulta más comprensible y accesible para el ciudadano, abriéndole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

2.2 Se ha garantizado que esta recopilación de las diferentes disposiciones no implique ningún cambio material y tenga como única finalidad presentar la legislación comunitaria de manera más clara y transparente. El Comité respalda plenamente este objetivo y, mediando esta garantía, acoge positivamente la propuesta.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Riesgos y problemas relacionados con el suministro de materias primas a la industria europea»

(2006/C 309/16)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Riesgos y problemas relacionados con el suministro de materias primas a la industria europea».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 22 de mayo de 2006 (Ponente: Sr. VOSS, coponente: Sr. GIBELLIERI).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis y recomendaciones

1.1 Las recomendaciones deben interpretarse como guías para las decisiones políticas relativas a la aplicación de una política de recursos, de investigación, de desarrollo y de asuntos exteriores que sea viable en el futuro, tanto a nivel comunitario como nacional. La realización de los objetivos de Lisboa, según los cuales la Unión Europea debería convertirse para el final de la década en el espacio económico más competitivo y dinámico del mundo, requiere una política industrial innovadora –con arreglo a criterios sociales y medioambientales– que condicione la disposición para cambios estructurales. El necesario cambio industrial tiene que articularse de un modo proactivo y como estrategia integradora de un desarrollo sostenible. Esto supone, por una parte, organizar el proceso de creación de valor añadido de un modo más eficiente desde el punto de vista de los materiales y ser más ahorrativo con todos los recursos y, por otra, sustituir progresivamente los recursos finitos por recursos renovables. En el marco de ambas estrategias surge una nueva perspectiva industrial basada en innovaciones tecnológicas que traerá consigo puestos de trabajo de alta calidad y seguros, tanto en la industria como en los servicios relacionados con ella.

1.2 En las economías de mercado, garantizar el aprovisionamiento en materias primas es sobre todo responsabilidad de la economía. A la política le corresponde, sin embargo, la tarea de colaborar en la creación de un marco de condiciones para una elevada seguridad en el abastecimiento y favorecer el abastecimiento sostenible de las materias primas en las políticas industriales, de investigación, de mercado de empleo y de medio ambiente. En efecto, con un mayor apoyo a las nuevas tecnologías no sólo se ven influidas de un modo positivo la competitividad y la situación de los puestos de trabajo, sino que también se incentiva el paso a una economía sostenible.

1.3 Los análisis del ciclo de vida, como base de una política sostenible de materias primas, contribuyen a que las materias primas minerales y metálicas se extraigan de un modo eficiente y se elaboren con menor impacto para el medio ambiente, se sigan desarrollando los procesos de reciclado y, o bien se vaya sustituyendo progresivamente –cuando la tecnología así lo permita– el uso de materias primas con disponibilidad limitada y causantes del efecto invernadero por una mayor y mejor utilización de fuentes de energía con bajos índices de carbono, renovables y compatibles con el ambiente, o bien, si se consumen esas materias primas, se haga recurriendo a tecnologías eficaces y con reducidos niveles de emisión de carbono. Todo esto se ha de conseguir gracias sobre todo a una política de la UE y los gobiernos de los Estados miembros que persiga dichos objetivos. El Comité estima que ambas estrategias, la de

aumento de la eficiencia y la de sustitución, ofrecen la oportunidad de disminuir la dependencia de la importación en cuanto al aprovisionamiento de materias primas.

1.4 En el futuro, debido al importante aumento en el consumo mundial de las materias primas, podrían aparecer restricciones en el suministro de al menos algunas de dichas materias primas. Los cambios en el mercado mundial exigen una política proactiva de la economía de la UE y de sus Estados miembros. Para asegurar el aprovisionamiento en materias primas, que es una responsabilidad ante todo de la industria, las instituciones de la UE pueden contribuir con una política activa, tanto exterior como de comercio y de investigación. Los Estados miembros pueden contribuir con su política nacional de materias primas y energía a evitar que la producción se traslade al extranjero. El Comité Económico y Social Europeo anima a los Estados miembros de la UE a formular las directrices de una política de materias primas y energía europea y asumir su responsabilidad en aras de una política de materias primas sostenible en Europa.

1.5 El Comité Económico y Social Europeo considera que la UE, en estrecha colaboración con los Estados miembros y todos los grupos de interés, debería ocuparse de que el aprovisionamiento de materias primas de la industria europea no se vea amenazado y de que las materias primas sean accesibles en el mercado mundial a precios razonables. Para conseguir estos objetivos, la Unión Europea ha de adoptar medidas contra la competencia desleal y las tentativas proteccionistas, tanto en el marco de las organizaciones multilaterales como la OMC, la OCDE y la OIT, como de manera bilateral. Un instrumento esencial para alcanzar los objetivos es el diálogo intenso con los representantes de la política y la industria que pueden influir en los mercados de las materias primas.

1.6 El Comité está convencido de que la industria europea cuenta con todas las condiciones necesarias para enfrentarse con fuerza a los retos actuales y futuros que puedan surgir por los cambios estructurales en la competencia global. Europa es una zona de implantación industrial competitiva, y seguirá siéndolo, a la vez que se convertirá en una economía sostenible, si se sigue una política innovadora global que respete el bienestar económico y tenga en cuenta de un modo equilibrado los efectos relevantes para la sociedad y el medioambiente.

1.7 Por último, hay que señalar que, por el alto grado de industrialización de Europa, el aprovisionamiento en materias primas desempeña un papel esencial cuando se trata de lograr los objetivos de Lisboa. La relativamente alta dependencia de Europa de la importación de materias primas fósiles, metálicas y minerales esconde unos riesgos que no sólo recaen en la

seguridad del aprovisionamiento, sino también en la evolución de los precios de las materias primas ante el consumo mundial. La economía y la política pueden ayudar a la prevención de los efectos negativos adoptando activamente medidas para el aumento de la eficiencia de los recursos, el apoyo a innovaciones tecnológicas en los campos de las materias primas y el reciclaje, la sustitución de materias primas no renovables por otras materias primas renovables y la diversificación en la oferta de materias primas privilegiando las fuentes de materias primas europeas. En cuanto al carbón, un tema importante va a ser también la posibilidad de llevar a cabo una perspectiva del carbón limpio compatible con el medio ambiente. Asegurar únicamente la disponibilidad de contingentes a precios competitivos no sería suficiente. En cuanto a la dimensión exterior, limitar de modo significativo el uso creciente de fuentes energéticas fósiles debe ser un objetivo global importante. En los próximos meses se tendrá que establecer el papel de la Unión Europea en este proceso.

## 2. Descripción del problema

2.1 Las materias primas son el primer eslabón de una cadena de valor ramificada. En estos tiempos de creciente globalización, son un requisito imprescindible para el funcionamiento y las posibilidades de desarrollo y crecimiento de una economía nacional. Esto es válido para las fuentes de energía y para muchas materias primas metálicas, minerales y biológicas, las cuales suponen unas aportaciones primarias indispensables para la industria. En el caso de muchas materias primas, Europa sufre una dependencia de la importación a la que hasta ahora se ha prestado demasiado poca atención, pero que, con la subida de los precios de las materias primas, se va a percibir cada vez de un modo más consciente. Las fuertes subidas en los precios, tanto de las fuentes de energía fósiles como del coque y el acero, son un claro ejemplo.

2.2 A menudo existe únicamente una idea vaga sobre la importancia de cada una de las materias primas. Esto puede deberse a que las materias primas, comparándolas con el conjunto total de factores, desempeñan un papel de menor importancia, aunque en su mayoría, a diferencia de otros factores de producción, no son sustituibles a corto plazo. Por ello, déficits de abastecimiento o incluso interrupciones en el suministro llevan a menudo a recortes en la producción. Los movimientos en los precios de los mercados de materias primas repercuten casi sin ningún tipo de amortiguación en los costes de los sectores de producción posteriores e influyen con ello en toda la economía. A este respecto no hay que olvidarse tampoco de los aspectos sociales.

2.3 Debido al rápido crecimiento de la economía en otras regiones de la Tierra (China, India, etc.), el consumo de fuentes de energía y de materias primas para la industria aumentó drásticamente en el pasado decenio.

2.4 También es importante señalar la distribución regional de las materias primas y la discrepancia entre lugar de reserva y lugar de consumo. En este contexto, Europa es especialmente una región que ya hoy acusa grandes necesidades en cuanto a la importación de materias primas y de fuentes de energía primaria fósil y cuya dependencia de la importación seguirá aumentando.

2.5 El propulsor de la economía europea es el aprovisionamiento de energía. Por causa del carácter limitado de muchas fuentes, el dramático aumento de precios, la influencia de acontecimientos bélicos o políticos en la seguridad del aprovisiona-

miento y, por último, las «políticas energéticas» nacionales a menudo ineficaces al nivel mundial, Europa vive con unos niveles de riesgo muy altos.

## 3. La situación al nivel mundial

3.1 En lo que sigue, y a modo de ejemplo, se analizará principalmente la situación de las fuentes de energía, aunque lo expuesto es válido para muchas materias primas. Se ha elegido este sector porque en él están sucediendo algunas evoluciones críticas (las fluctuaciones en el precio del crudo, la suspensión del suministro de gas natural ruso), porque la cantidad de datos de que se dispone es especialmente interesante y porque ya están siendo debatidas algunas medidas políticas al respecto.

3.2 La explotación mundial de petróleo aumentó en 2004 hasta las 3 847 megatoneladas. Desde el comienzo de la explotación industrial de petróleo y hasta finales de 2004 se extrajeron en todo el mundo aproximadamente un total de 139 gigatoneladas de petróleo, la mitad en los últimos 22 años. Con ello se han extraído ya más del 46 % de las reservas de petróleo convencional confirmadas hasta ahora.

3.3 En este contexto hay que mencionar especialmente el papel de China, ya que en los últimos veinte años ha pasado de ser país exportador neto de crudo a importador neto, y en el futuro, como consecuencia de su rápido crecimiento económico, se servirá cada vez más de los recursos mundiales disponibles.

3.4 Además, otros acontecimientos, como la guerra de Irak, los huracanes en América o los estancamientos de la inversión, que llevaron a puntos de estrangulamiento en las capacidades de producción y transporte, así como las interrupciones temporales en el suministro resultantes de huelgas y las especulaciones han contribuido a que los precios del petróleo y, con algo de desfase temporal, los del gas natural suban considerablemente. Aun así, los precios reales –es decir, aquellos en los que se ha corregido la tasa de inflación– siguen siendo hoy en día más bajos que a principios de los años ochenta del pasado siglo.

3.5 A propósito de estos movimientos de precios, es normal preguntarse por la disponibilidad de las fuentes de energía primaria fósil. A finales de 2004, el potencial total de petróleo convencional era de aproximadamente 381 gigatoneladas. Por regiones, el 62 % de las reservas mundiales está en los países de Oriente Próximo, aproximadamente el 13 % en América y casi el 10 % en la CEI. Hay que destacar que en Norteamérica ya casi se han extraído dos tercios del potencial total previsto, mientras que en la CEI este dato asciende a algo más de un tercio y en Oriente Próximo no llega a un cuarto.

3.6 La situación del gas natural no es muy diferente. El potencial mundial total de gas natural convencional es de unos 461 billones de metros cúbicos, lo que en contenido energético corresponde aproximadamente a todo el potencial de petróleo. Más de la mitad de las reservas de gas natural están concentradas en tres países (Rusia, Irán y Qatar). Se esperan unas reservas adicionales de gas natural de unos 207 billones de metros cúbicos. Hasta ahora se ha explotado casi el 18 % de las reservas de gas natural confirmadas. En 2004, el consumo de gas natural alcanzó, con casi 2,8 billones de metros cúbicos, un máximo histórico. Los mayores consumidores de gas natural fueron los Estados Unidos, seguidos de Rusia, Alemania, Reino Unido, Canadá, Irán e Italia.

3.7 El carbón es el combustible fósil del que más reservas existen todavía. Tomando como referencia el consumo mundial de carbón en 2004, las reservas de hulla alcanzarán desde principios de 2005 otros 172 años y las de lignito otros 218 años. En 2004, el carbón cubrió un 27 % del consumo mundial de energías primarias. Sólo el consumo de petróleo siguió siendo superior. El 24 % de dicho consumo quedó cubierto por la hulla y el 3 % por el lignito. En cuanto a la generación de electricidad en 2004, el carbón fue, con una aportación de aproximadamente el 37 %, la materia prima energética más importante al nivel mundial.

3.8 La distribución de los yacimientos de hulla está más equilibrada que la del petróleo y el gas natural. Aunque Rusia posee también gran parte de las existencias globales, al mismo tiempo las regiones de Norteamérica, Asia, Australia y Sudáfrica, que tienen peores reservas de petróleo y gas natural, gozan de importantes yacimientos de hulla. En el grupo de cabeza, la concentración de las reservas mundiales de carbón es considerable: casi tres cuartos de las reservas corresponden a sólo cuatro países, a saber, los Estados Unidos, Rusia, China y la India. No obstante, en lo que al carbón se refiere la UE posee, al contrario de lo que ocurre con el petróleo y el gas, importantes yacimientos, aunque hay que señalar las grandes diferencias en las calidades. En cuanto al carbón de coque, que sólo suministran pocas regiones y para el que existe una demanda mundial relativamente constante, se comercia aproximadamente el 35 % de la producción total internacional. Actualmente, sin embargo, se exporta e importa al nivel internacional únicamente el 16 % de la producción mundial de carbón. En cuanto a la exportación se observa igualmente una concentración de países exportadores considerable, lo que también se refleja en una concentración en aumento de las empresas. En particular, la exportación de hulla para coque salió en un 60 % de Australia, mientras que el 50 % de toda la exportación de coque fue realizada por parte de China exclusivamente.

3.9 La evolución del precio del carbón ha sido comparable en las últimas décadas a la del petróleo y el gas natural, aunque a un nivel mucho más bajo por contenido energético. Especialmente desde el punto de vista de las materias primas no se puede pasar por alto el hecho de que el carbón como materia prima no sólo se puede utilizar como fuente de energía e indiscutible agente reductor para la producción de arrabio, sino también de una manera muy variada para combustibles, para distintos procesos químicos o en la industria de los materiales de construcción. Hay que tener en cuenta que, por razones medioambientales, el carbón requiere unas tecnologías lo más modernas, limpias y eficientes posible y que, por su altísimo factor de emisión de gases de efecto invernadero, es imprescindible utilizar la tecnología necesaria para el secuestro y almacenamiento del CO<sub>2</sub>.

3.10 Para mayor aclaración de hasta qué punto es importante el tema de la seguridad del abastecimiento, conviene remitirse a las afirmaciones realizadas por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su *World Energy Outlook*, en noviembre de 2005, sobre un consumo de energía que a escala mundial sigue subiendo muy rápidamente. Según la AIE, si el comportamiento de los consumidores no cambia, para 2030 la demanda de energía mundial habrá aumentado en más de la mitad, hasta llegar a los 16 300 millones de toneladas de equivalente de petróleo. Los incidentes ocurridos a principios de 2006, cuando la suspensión del suministro de gas a Ucrania por parte de Rusia llevó también a recortes en el suministro de gas que llegaba a Europa Central y Occidental, pueden dar una primera impresión de posibles futuros escenarios en materia de aprovisionamiento en caso de que la dependencia de Europa de las

importaciones energéticas siga creciendo. Por ello, hay que considerar también como objetivos prioritarios la aplicación de los dos Libros Verdes de la Comisión sobre la seguridad de abastecimiento energético y sobre la eficiencia energética, así como un amplio y constructivo debate sobre el nuevo Libro Verde relativo a la Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura.

3.11 En este contexto hay que señalar que las previsiones de la AIE resultan incompatibles con las exigencias de protección climática. En lugar de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero necesaria para la protección del clima, la proyección de la AIE significaría un aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> de no menos del 52 % hasta 2030. Por lo tanto, será necesario un esfuerzo político global para limitar de modo significativo el uso creciente de fuentes energéticas fósiles y las emisiones de carbono que ocasiona. En los próximos meses se tendrá que establecer el papel de la Unión Europea en este proceso.

3.12 La energía nuclear se nombra desde partes muy dispares como una posible solución al problema del efecto invernadero. Junto a la cuestión del riesgo existe también la duda sobre la seguridad en cuanto al aprovisionamiento. Las reservas mundiales de uranio están repartidas entre pocos países y las regiones extractoras más importantes hoy en día están en Australia, Norteamérica, algunos países africanos y en los países de la CEL. Además, se espera encontrar yacimientos en China y Mongolia. Un mayor recurso a la energía atómica usada con fines pacíficos, especialmente en China, podría llevar en los próximos treinta años a un empobrecimiento de las reservas de uranio.

3.13 Alrededor del 12 % del petróleo disponible se utiliza para la producción de productos petroquímicos, de los cuales los materiales plásticos representan un grupo importante. En el año 2004 se produjeron en todo el mundo 224 millones de toneladas de plásticos, de los cuales 23,6 % procedía de Europa Occidental. Según los pronósticos actuales, el consumo de materiales plásticos seguirá aumentando en todo el mundo: hasta 2010 se cuenta con un aumento del consumo por habitante del 4,5 % anual. Los mercados en crecimiento más importantes son Europa Oriental y el Sudeste asiático.

3.14 Los minerales son también, junto con las fuentes de energía fósiles, importantes materias primas dentro de la economía europea. Cabe señalar especialmente al respecto el mineral ferruginoso. En 2004 se produjeron en todo el mundo más de mil millones de toneladas de acero. Comparándolo con otras materias primas se produce claramente mucho más acero. Si se comparan los minerales, se observa que en 2004 se consumieron 1 250 millones de toneladas de mineral ferruginoso, frente a 146 millones de toneladas de bauxita, 15,5 millones de toneladas de cromita, nueve millones de toneladas de mineral de cinc y 8,2 millones de manganesa, cuyo consumo fue inferior en una o dos potencias de diez.

3.15 Las reservas de mineral de hierro clasificadas como rentables en 2005 por el Servicio Geológico de los Estados Unidos guardan una cantidad de hierro de aproximadamente unos 80 000 millones de toneladas, lo que supone más de cien veces la demanda actual. Si se incluyen las reservas actualmente catalogadas como no rentables, el volumen total se eleva a unos 180 000 millones de toneladas de hierro. A pesar de estas grandes reservas, se supone que el mineral ferruginoso seguirá cotizándose a un precio alto en el futuro. Una de las razones para ello es seguramente que hay tres grandes empresas (CVRD,

BHP y Río Tinto) que cuentan con una cuota de mercado de más del 75 % del mineral de hierro que se produce en el mundo, con lo que controlan el mercado. Además, hay que contar con estrangulamientos en el transporte marítimo, lo que ocasionará una subida en los precios del transporte y con ello un ascenso en los precios de coste de los minerales para la industria europea del acero.

3.16 Para garantizar la producción europea de hierro y acero hay que tener en cuenta también el coque y el carbón de coque. La exportación de carbón de coque desde los Estados Unidos disminuirá, lo que hará que mejore la posición de mercado de Canadá y Australia. Para garantizar de todos modos un abastecimiento mundial, es necesario un aprovechamiento continuado de las capacidades de estos países. China, por la ampliación de sus coquerías, ganará fuerza entre los suministradores de coque, a pesar de que en otros países también se están construyendo nuevas coquerías para el mercado nacional.

3.17 La chatarra constituye también una materia prima muy importante para la producción del acero. El comercio mundial de chatarra se ha desarrollado mucho en los últimos años. Debido a la larga duración de los productos de acero, la oferta de estos productos no puede seguir el ritmo de la demanda, con lo que el mercado de chatarra, que ya hoy está sometido a gran presión, seguirá aumentando. Se estima que, a pesar de que en los pasados tres meses se constató una mejora de la situación, los precios de la chatarra, que se han multiplicado por tres entre los años 2002 y 2004, volverán a subir a largo plazo.

3.18 Otras materias primas metálicas, como manganeso, cromo, níquel, cobre, titanio y vanadio, son importantes materiales para aleación que tienen una gran influencia en las propiedades del material base. Estos metales, al igual que el paladio, que es una materia prima importantísima para el campo de la alta tecnología, se tienen que importar a Europa.

3.19 Para las materias primas mencionadas, y también para muchas otras, vale decir que por el momento existen cantidades suficientes y que las subidas de precios que se pueden observar actualmente no señalan ningún agotamiento de recursos a medio plazo. Esto, sin embargo, no significa que no pueda haber ajustes en la oferta y la demanda y que los movimientos en los precios sean algo de carácter aleatorio. De hecho, a corto plazo, la oferta de materias primas es poco flexible, debido a que los periodos de realización de estos proyectos de exploración, intensivos en capital, son muy largos. Por lo tanto, en momentos de gran demanda de materia prima, las situaciones de escasez y las subidas de precios son perfectamente posibles. Lo mismo rige igualmente para las capacidades de transporte, que limitan también a su vez la disponibilidad de las materias primas (importadas y no importadas). Aunque cantidades suficientes de reservas y recursos al nivel mundial limitan el riesgo de interrupciones en el suministro en el plano cuantitativo, no ofrecen ninguna seguridad en cuanto a aumentos de precio significativos a corto y medio plazo. Para una amplia evaluación de los riesgos de suministro y precio en los mercados internacionales de materias primas no han de perderse de vista ni las intervenciones políticas ni la tendencia a la creación de monopolios u oligopolios de empresas fuertes en el mercado.

3.20 Esto es válido aún en mayor medida cuando se observa que no sólo una gran parte de la explotación de importantes fuentes de energía, sino también de materias primas metálicas, se concentra en determinadas regiones del planeta y en algunas empresas, y que esta concentración, por lo menos en el caso de

las materias primas metálicas, ha aumentado claramente desde principios de los años noventa del pasado siglo. Así, por ejemplo, Chile, en comparación con 1990, casi triplicó su porcentaje en la producción de mineral de cobre, mientras que casi un 40 % de la bauxita se extrajo en Australia. También Brasil pudo aumentar en gran medida su importancia como proveedor de bauxita, con lo que se convirtió en el segundo país extractor de bauxita, subrayando así la importancia de Sudamérica en la extracción de minerales metálicos. Esto incluye también a los minerales ferruginosos, de los cuales casi el 30 % se extrae en Brasil. Suecia es el único Estado miembro de la UE con un volumen de extracción de minerales ferruginosos digno de mención, a pesar de que en la producción mundial total su contribución alcance únicamente cerca del 1,6 %.

#### 4. La industria europea

4.1 Gracias a su contribución a la creación de puestos de trabajo y valor añadido, la industria sigue teniendo gran importancia para la economía de la UE. Es el eslabón más importante en la cadena de creación de valor gracias a la producción de bienes materiales. Muchos de los servicios no tendrían sentido sin la presencia de bienes de fabricación industrial, por lo que la producción industrial no perderá nunca su importancia como fuente de bienestar. Asegurar el aprovisionamiento de materias primas para la industria es, por lo tanto, imprescindible. En el caso de las materias primas fósiles y de muchas metálicas existe un desequilibrio entre los yacimientos y el consumo. Esto puede llevar, también en Europa, a que el mercado, condicionado por las estructuras de oligopolio en los países suministradores, se distorsione. Con el fin de reducir la dependencia importadora de Europa en el futuro habrá que tomar las medidas necesarias para todas las materias primas, tal y como se dispone en el Libro Verde: Seguridad de Abastecimiento Energético.

4.2 Las estadísticas señalan que dentro de las industrias europeas existen grandes diferencias, tanto en la eficiencia del uso de las materias primas como en la de la eficiencia energética. Por ello, se puede decir que en Europa existen potenciales de ahorro a los que se debería dar prioridad para reducir la dependencia total y reforzar las actividades de desarrollo.

4.3 Hay una rama de la industria que, a pesar de su dependencia de la importación de sus materias primas, mira al futuro de una forma positiva. La industria siderúrgica europea es competitiva en el mercado mundial, puesto que ha superado ya el cambio de estructuras y ha extraído de ello importantes lecciones. Gracias a este proceso de consolidación, se ha alcanzado una estructura que hace posible que las empresas obtengan unos beneficios aceptables incluso en tiempos difíciles desde el punto de vista económico. China y la India son algunos de los países que todavía tienen por delante este cambio de estructuras necesario.

4.4 En la UE en concreto, la industria del acero cuenta con cadenas de creación de valor añadido íntegras y productivas, en las que el acero desempeña un papel clave. A esto se unen las ventajas en el campo de la infraestructura y la logística. El mercado europeo del acero, en el que los productores y los clientes se encuentran en un espacio relativamente pequeño, goza de una buena conexión con las redes internacionales ferroviarias, fluviales y de carreteras, lo que aporta una serie de ventajas competitivas.

4.5 Por otra parte, las empresas europeas del acero han hecho grandes esfuerzos y han invertido grandes sumas de dinero en la protección ambiental y en la eficiencia energética. Tienen la tasa más alta de reciclaje después de los Estados Unidos, lo que quiere decir que utilizan mucha chatarra en la producción ahorrando de este modo recursos. El consumo de materia reductora en los altos hornos es también muy inferior al de muchos países no europeos.

4.6 A pesar del ambiente positivo que se respira en la industria europea del acero, hay que pensar que, debido tanto a la dependencia de la importación de materias primas y a los altos precios de la energía como a las medidas, cada vez más estrictas, para la protección del medio ambiente, la fase líquida en particular no va a ser alcanzable a medio plazo en Europa, sino que podría llevarse a regiones que puedan ofrecer un aprovisionamiento en materias primas seguro y unos precios de energía más económicos. Ya que esto no es sólo comprobable en el caso del hierro, sino también en el del aluminio y otros metales, en Europa se puede asistir a la pérdida de muchos puestos de trabajo que sólo pueden compensarse con I+D en los campos de la eficiencia de recursos y de energía, así como con un desarrollo de productos innovadores y con la prestación de servicios industriales. Un desplazamiento de la fase líquida a países con bajos estándares medioambientales y bajos precios energéticos no lleva precisamente a un «desarrollo sostenible» mundial, sino que únicamente empeora la situación europea.

## 5. Escenarios alternativos para las materias primas y tendencias tecnológicas

5.1 Si la economía mundial sigue creciendo como hasta ahora, sobre todo por la utilización de materias primas fósiles, hay que suponer que antes de que se agoten las fuentes de materias primas habrá que contar con un recrudescimiento de los problemas climáticos provocado por el aumento en la emisión de gases de efecto invernadero. La AIE, en su estudio «Perspectiva de la Energía Mundial 2006», prevé hasta 2030 un aumento de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> de más del 52 % con respecto a 2004. Frente a este dato existen estimaciones por las que las emisiones de CO<sub>2</sub> de los países industrializados de todo el mundo se deben reducir en un 80 % hasta 2050, para poder mantener el cambio climático a largo plazo dentro de unos límites tolerables para los seres humanos y el medio ambiente. Por ello, se requieren tecnologías que posibiliten una emisión de gases de efecto invernadero mucho más baja.

5.2 A menudo, una mayor utilización de energía renovable se maneja como primera opción para la reducción de los gases de efecto invernadero. La UE es una pionera en este campo, teniendo en cuenta que en su Libro Blanco sobre energías renovables<sup>(1)</sup> afirma que para 2010 su objetivo es que un 12 % de la energía primaria proceda de fuentes de energía renovables. Sin embargo, para conseguir este objetivo, no es suficiente con invertir en nuevas plantas en los campos de la biomasa y la energía eólica y la solar. Sobre todo hay que intentar reducir en gran medida el crecimiento del consumo de energía actual. Para ello habrá que aprovechar el potencial de ahorro energético, tanto al nivel de creación de valor añadido como de consumo y eliminación de residuos. El fomento específico del progreso técnico brinda así la oportunidad de que en el futuro se emitan menos gases de efecto invernadero y aumente la competitividad de la industria europea.

(1) Comunicación de la Comisión — «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables — Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios».

5.3 En 2005, la Agencia Europea de Medio Ambiente llegó a la conclusión de que en 2030 se podrían producir entre 230 y 300 Mtep/año de biomasa (lo que supone un valor expresado en julios de entre 9,6 y 12,6 × 10<sup>19</sup>), y todo ello sin dañar el medioambiente y facilitando a la UE un autoabastecimiento considerable en cuanto a productos agrarios. Según la AEMA, esto significaría un 20 % del consumo actual de energía primaria de la UE-25. De este 20 %, cada año saldrían de los residuos 100 Mtep, de los productos forestales se obtendrían de 40 a 60 Mtep y de los productos agrarios entre 90 y 140 Mtep. Además de la explotación energética procedente de las materias primas biogénicas se podría obtener un amplio abanico de productos que, por el momento y debido a su precio, sólo ocupan nichos de mercado. Una serie de combinaciones adecuadas entre materias primas y procesos de elaboración, junto con nuevas estrategias de aprovechamiento, podría hacer que, por ejemplo, los bioplásticos fuesen competitivos en un futuro próximo.

5.4 El aumento en la utilización de materias primas renovables es necesario al nivel mundial. Hasta ahora, las fuentes de energía y las fuentes de materias primas se han tenido demasiado poco en cuenta en las ayudas a la investigación y a las tecnologías. En la actual situación de precios y costes se ha de asegurar un mayor desarrollo del mercado y de la técnica a través de distintas medidas de comercialización.

5.5 En lo que se refiere al potencial de la biomasa a partir de productos agrarios hay que tener en cuenta que el porcentaje de tierras cultivables por persona al nivel mundial está siguiendo un curso dramático. Hoy en día se destina al cultivo de cereales una superficie aproximadamente igual a la destinada en 1970, con la diferencia de que entonces había unos tres mil millones de personas menos, lo que significa que, mientras que en 1970 se cultivaron en todo el mundo unas 0,18 hectáreas por persona, hoy en día esa cifra es de algo menos de 0,11 ha. Además, la tendencia va a aumentar, ya que, debido a la erosión, la salinización o la desecación, cada año se pierden alrededor de siete millones de hectáreas de superficie útil agrícola y más de un cuarto de todos los terrenos cultivados se consideran en peligro.

5.6 Según estimaciones de la FAO, en los próximos veinte años los países en vías de desarrollo tendrán que doblar sus importaciones de cereales. Es la razón por la que los cereales en el futuro empezarán a escasear y serán más caros. Por ello, la demanda de piensos para los animales de explotación ganadera, junto con la demanda de materias primas renovables en el primer mundo, competirá con la necesidad de alimentos de los países en vías de desarrollo. La demanda de piensos para los animales de explotación podría disminuir reduciendo el alto consumo de carne, lo que llevaría a una más alta disponibilidad de calorías alimenticias, ya que con la alimentación de los animales se pierde aproximadamente un 90 % del contenido energético. Por lo tanto, de lo que se trata en particular es de dar prioridad a una mejor utilización de las plantas y las partes de los vegetales que contienen lignocelulosa, así como de los productos derivados (madera, paja y gramíneas, por nombrar algunos clásicos). Debido a la gran demanda previsible de investigación y desarrollo urge también, dentro del programa marco de investigación de la UE, un cambio de paradigma para conseguir una base de energía y materias primas renovables y una mayor eficiencia.

5.7 En este contexto se hace más fácil comprender que el paso a las fuentes de energía y las materias primas renovables para la industria sólo es una parte de la resolución del

problema. Será necesario poner en funcionamiento tecnologías que utilicen claramente menos energía y materias primas que las existentes hasta el momento para proporcionar una prestación de servicios comparable a la de hoy. En las pasadas cuatro décadas, en la industria del acero se pudieron reducir tanto el consumo de energía como la emisión de CO<sub>2</sub> en aproximadamente un 50 %. Para conseguir potenciales de ahorro más altos, el consorcio ULCOS (Ultra Low CO<sub>2</sub> Steel Making), iniciado por la industria europea del acero junto con organizaciones de investigación, proyecta una fuerte reducción de las emisiones y, con ello, un avance para conseguir un proceso de obtención de acero más eficiente energéticamente. Un procedimiento de reducción diseñado en los años ochenta del pasado siglo hace posible ya hoy que se pueda utilizar carbón de menor calidad y que disminuyan hasta un 30 % las emisiones de CO<sub>2</sub> en comparación con el proceso de los altos hornos.

5.8 Aumentar la eficiencia es el objetivo de esta ambiciosa estrategia para reducir costes, proteger los recursos y asegurar los puestos de trabajo. En efecto, en la industria manufacturera los costes de material, que alcanzan una media del 40 por ciento de los costes totales, representan el factor de costes más importante. A igual rendimiento, la utilización eficaz de las materias primas lleva tanto a una disminución de los costes como a beneficios medioambientales, gracias a un menor consumo de los recursos. Las empresas pueden ser animadas a utilizar este potencial a través de iniciativas y programas estatales que ofrezcan incentivos para la mejora de la eficiencia, como, por ejemplo, proyectos de investigación y concursos. Hay que sensibilizar especialmente a las pequeñas y medianas empresas en cuanto a los potenciales de eficacia y ahorro en la utilización de los materiales potenciando métodos de gestión apropiados, como EMAS e ISO 14001.

5.9 La utilización de los recursos naturales disponibles en la Unión Europea, especialmente de las reservas de carbón, se ha de llevar a cabo a un alto nivel técnico. Una ampliación de las capacidades sólo puede recomendarse –también por razones de protección climática– en el caso de que se cumplan también las perspectivas para las tecnologías del carbón limpio.

5.10 Las innovaciones tecnológicas en el desarrollo de nuevas materias primas con características mejoradas en la producción, elaboración y aprovechamiento, así como tasas de reciclaje en aumento, ofrecen otra solución al problema de la dependencia de la importación de materias primas. En este campo hay que combinar los importantes aumentos en la eficacia de las materias primas con un desarrollo de productos innovadores. Esto lleva a cambios en la demanda de mercado de distintas materias primas. De este modo puede surgir un potencial de crecimiento industrial provocado por iniciativas de investigación que ofrezca ventajas al nivel industrial y al nivel de empleo y medio ambiente con respecto a los procedimientos tradicionales.

5.11 Hay que tener en cuenta que, además del ahorro directo desde la industria, también existen grandes potenciales de ahorro, tanto en el plano doméstico como en el del transporte. Las casas de bajo consumo de energía o de energía pasiva posibilitan grandes ahorros de energía primaria, tanto en calefacción como en refrigeración. Combinando estas medidas con tecnologías de abastecimiento de energía eficientes, como la caldera de combustión o las bombas de calor, se podrían alcanzar unos potenciales de ahorro de hasta el 90 % del consumo medio de energía actual. Tampoco es ninguna utopía la posibilidad de multiplicar por cuatro el ahorro en el transporte privado gracias a la optimización de las tecnologías de propulsión y a una mejora en el comportamiento individual.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (Seepros)»**

COM(2006) 11 final — 2006/0004 (COD)

(2006/C 309/17)

El 10 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 2 de junio de 2006 (ponente: Sra. SCIBERRAS).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones

1.1 El CESE señala que, a fin de reforzar la dimensión social de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros deberán conceder más peso político, a través del nuevo marco, al objetivo de modernizar y mejorar la protección social. La dimensión social es esencial para superar los retos planteados por la globalización y el envejecimiento de la población. Los diferentes objetivos de la Estrategia de Lisboa, como el crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y una mayor cohesión social, deben respaldarse y mantenerse <sup>(1)</sup>.

1.2 El CESE considera que el sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (Seepros) es importante por lo que respecta a los métodos abiertos de coordinación en los sectores de la inclusión social y de las pensiones.

1.3 Se requiere un enfoque analítico basado en indicadores fiables y comparables. Esto es fundamental para hacerse una idea fidedigna de los avances que se han registrado, o no, con vistas al cumplimiento de los objetivos. El CESE considera que, además de racionalizar las estadísticas, es necesario desarrollar los indicadores cualitativos.

1.4 Un Estado miembro puede verse en dificultades para financiar la recopilación de las estadísticas necesarias. Por lo tanto, se debe tener en cuenta la capacidad de todos los Estados miembros para recabar información. Asimismo, deberían calcularse por anticipado los costes, aunque sean mínimos, que ocasiona un mandato no financiado como éste a cada uno de los Estados miembros. El CESE valora positivamente que la Comisión prevea ayudas económicas a los Estados miembros para que incorporen nuevos mecanismos en los sistemas ya existentes.

1.5 Asimismo, es importante que los criterios no monetarios —basados en necesidades humanas— como el acceso, la calidad y la participación queden también reflejados en el espectro de indicadores <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE de 20 de abril de 2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea». Pponente: Sr. Olsson. DO C 185 del 8.8.2006

<sup>(2)</sup> Véase la nota a pie de página nº 1.

1.6 La exactitud en la recopilación de las estadísticas también es importante para que los gobiernos de los Estados miembros puedan adaptar los actuales sistemas de seguridad social a las necesidades de sus respectivas sociedades y para abordar las necesidades que presentan algunos colectivos de la sociedad a los cuales los actuales sistemas de protección social no ofrecen cobertura.

1.7 Asimismo, contribuye a crear y dar a conocer mejor los programas orientados hacia los grupos sociales vulnerables y excluidos, encaminados, en particular, a erradicar la pobreza infantil.

1.8 La cooperación política en el ámbito de la protección social ha avanzado enormemente en todos los Estados miembros durante los últimos años. El objetivo de la acción que se propone para la armonización de los datos estadísticos comunitarios de protección social podrá ser alcanzado únicamente por la Comunidad, no por los Estados miembros a título individual.

1.9 Los resultados de la Estrategia de Lisboa se pueden valorar mediante indicadores y con la evaluación del rendimiento económico y el programa de empleo y crecimiento. Es necesario vincular estos indicadores a los referentes a la protección social. Ésta es la mejor manera de evaluar los resultados de la Estrategia de Lisboa en su conjunto.

## 2. Introducción

2.1 Para lograr los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa, ha de analizarse la dimensión de la protección social, dar notoriedad a sus distintos objetivos y elementos, y hacer posible su comparación. El nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social de la Comisión es un instrumento al servicio de los Estados miembros y la UE en este proceso. Como ya señaló el Comité en su Dictamen sobre la estrategia para la coordinación abierta en materia de protección social <sup>(3)</sup>, es necesario dotar a este instrumento de unos indicadores adecuados.

<sup>(3)</sup> Véase la nota a pie de página nº 1.

2.2 Los sistemas de seguridad social han evolucionado en todos los Estados miembros en función de la historia de cada uno de ellos y de otras circunstancias particulares, dando lugar a un régimen distinto en cada país.

2.3 La protección social engloba todas las acciones de organismos públicos o privados destinadas a aliviar a hogares y particulares de la carga de un conjunto definido de contingencias o necesidades <sup>(4)</sup>.

2.4 La protección social se ha desarrollado de manera considerable desde comienzos de los años noventa, tras la confusión que suscitaron dos recomendaciones del Consejo: la primera (92/442) pretendía armonizar los objetivos y las políticas de protección social, mientras que la segunda (92/441) iba encaminada a establecer unos criterios comunes al objeto de garantizar recursos suficientes en los sistemas de todos los Estados miembros de la UE <sup>(5)</sup>.

2.5 Nuevas comunicaciones en materia de protección social han impulsado este aspecto en la agenda europea y han contribuido positivamente a un entendimiento común en el ámbito de la protección social europea (de la Porte, 1999) <sup>(6)</sup>.

2.6 Todo ello ha llevado a la necesidad de llevar a cabo una evaluación comparativa eficaz, basada en la cooperación (ya en marcha) y la coordinación, que consiste principalmente en el intercambio de puntos de vista y recomendaciones sobre la base de las mejores prácticas.

2.7 La cuestión más delicada seguía siendo el establecimiento de unos indicadores consensuados. Había que revisar los actuales sistemas de estadística comparativa, llevar a cabo un análisis de las características, causas y evolución de la exclusión social y mejorar la calidad de los datos.

2.8 Los resultados de la Estrategia de Lisboa se pueden valorar mediante indicadores y con la evaluación del rendimiento económico y el programa de empleo y crecimiento. Es necesario vincular estos indicadores a los referentes a la protección social. Ésta es la mejor manera de evaluar los resultados de la Estrategia de Lisboa en su conjunto.

### 3. Síntesis del documento de la Comisión

3.1 Los sistemas de protección social se encuentran muy desarrollados en la UE. La organización y financiación de estos sistemas son responsabilidad de los Estados miembros.

3.2 La UE desempeña un papel bien definido a la hora de garantizar una protección a los ciudadanos **en todos y cada uno de los Estados miembros, así como a los ciudadanos** que se desplazan de un país a otro, sobre la base de la legislación comunitaria por la que se coordinan los sistemas de seguridad social nacionales.

3.3 Así pues, es fundamental establecer un conjunto consensuado de indicadores comunes, para lo que se requiere un compromiso por parte de los Estados miembros para desarrollar instrumentos esenciales como Seepros. Un marco jurídico para Seepros, tal como se especifica en la propuesta de la Comisión, «dará mayor utilidad a las actuales recopilaciones de datos en cuanto a su actualidad, cobertura y comparabilidad».

<sup>(4)</sup> Elaboración de las políticas de evaluación comparativa en el plano social, Caroline de la Porte.

<sup>(5)</sup> Definición recogida en el manual del Seepros (1996).

<sup>(6)</sup> Elaboración de las políticas de evaluación comparativa social, Caroline de la Porte.

3.4 Según se acordó en el Consejo Europeo de octubre de 2003 <sup>(7)</sup>, el informe conjunto anual sobre la inclusión y la protección social constituirá el instrumento central para la racionalización del método abierto de coordinación (MAC) <sup>(8)</sup>.

3.5 La Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea» expone la necesidad de definir un nuevo marco para que el MAC se conforme como un proceso más sólido y visible <sup>(9)</sup>.

3.6 La propuesta de la Comisión relativa a un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Seepros destaca la importancia que reviste la dimensión social como uno de los pilares de la Estrategia de Lisboa.

3.7 El objetivo de este Reglamento es establecer un marco para la recopilación, por parte de los Estados miembros, de datos de protección social, algo que en la actualidad se lleva a cabo utilizando métodos distintos y cuya definición varía en cada Estado miembro, lo que hace imposible una comparación de los datos. Esta falta de comparabilidad menoscaba la utilidad de los datos cuando se trata de analizar los sistemas de protección social en la UE.

3.8 Los objetivos de la propuesta de la Comisión se alcanzarán mejor si las estadísticas y el análisis correspondientes se llevan a cabo en el ámbito de la UE, sobre la base de una recopilación armonizada de los datos en los distintos Estados miembros.

3.9 El CESE coincide en que, al dotar a Seepros de un marco legal, se contribuirá a alcanzar los objetivos de competitividad, empleo e inclusión social establecidos en la Estrategia de Lisboa y, por consiguiente, ayudará a mejorar los sistemas de protección social en los diferentes Estados miembros.

3.10 El método abierto de coordinación (MAC), que facilitará las actividades en materia de protección social, también presupone la necesidad de estadísticas comparables y fiables en el ámbito de la política social <sup>(10)</sup>.

3.11 Los principales elementos de los reglamentos de la Comisión son:

- El núcleo de Seepros, que cubre los flujos financieros en ingresos y gastos de protección social;
- Aparte de los núcleos, también se añadirán módulos para los beneficiarios de pensiones y los beneficiarios sociales netos.

### 4. Metodología de Seepros

4.1 Desarrollada a finales de los años setenta, la metodología de Seepros respondía a la necesidad de un instrumento específico para hacer un seguimiento estadístico de la protección social en los Estados miembros de la UE <sup>(11)</sup>.

<sup>(7)</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de octubre de 2003, conclusiones de la Presidencia.

<sup>(8)</sup> COM(2006) 11 final — 2006/2004 (COD).

<sup>(9)</sup> COM(2005) 706 final.

<sup>(10)</sup> COM(2003) 261 final.

<sup>(11)</sup> COM(2003) 261 final.

4.2 El manual de Seepros de 1996 recogía un sistema extremadamente minucioso para la clasificación de las prestaciones sociales.

4.3 La metodología revisada de este manual incrementa la flexibilidad, algo de lo que, en cierta medida, carece la recopilación estadística de Eurostat.

4.4 Una manera de aumentar la flexibilidad consiste en la adopción de un sistema de núcleo y módulos <sup>(12)</sup>.

4.5 El sistema de núcleo corresponde a la información normal sobre ingresos y gastos de protección social que publica cada año Eurostat.

4.6 Los módulos contienen información estadística complementaria sobre aspectos particulares de la protección social. Los temas tratados en los módulos se determinan en función de los requisitos de la Comisión y de los distintos Estados miembros <sup>(13)</sup>.

4.7 Aunque los objetivos de Seepros ofrecen una completa descripción de la protección social en los Estados miembros de la UE, su metodología no incluye estadísticas sobre cuestiones importantes como los servicios sanitarios, la vivienda, la pobreza, la exclusión social y la inmigración. Ya existe una importante recopilación de este tipo de estadísticas a cargo de Eurostat, así como un exhaustivo intercambio de información sobre la protección social entre los Estados miembros de la Unión Europea, sobre la base del informe Missoc <sup>(14)</sup>. Sin embargo, si se dotara a Seepros de un marco jurídico se garantizaría una descripción más completa y realista de la protección social en los Estados miembros.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

## 5. Tendencias en el ámbito de la protección social

### 5.1 Vivienda

5.1.1 El carácter asequible de la vivienda es un aspecto que se ha de evaluar, y su medición deberá ser muy completa.

5.1.2 Cuestiones como ésta subrayan aún más la importancia pública de una recopilación de estadísticas socioeconómicas en los Estados miembros. Los indicadores de sostenibilidad deben mantenerse como advertencia.

### 5.2 Pensiones

5.2.1 La recopilación estadística en este ámbito se lleva a cabo en numerosos países de la UE.

5.2.2 Sin embargo, la medición de los previstos cambios demográficos se ve dificultada por el problema que plantea calcular el número de inmigrantes. Quizá se deberían incluir las cifras previstas para la inmigración y las repercusiones que ésta tendrá probablemente para la sostenibilidad de los fondos de pensión de financiación pública. Así pues, cuanto más precisos sean los datos relativos a los flujos migratorios, mejor será la contribución de las estadísticas a una toma de decisiones adecuadas.

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

<sup>(12)</sup> Manual de Seepros de 1996.

<sup>(13)</sup> Manual de Seepros de 1996.

<sup>(14)</sup> Manual MISSOC (Sistema de información mutua sobre protección social) de 2004.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones»

(2006/C 309/18)

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 «*Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de junio de 2006 (ponente: Sr. MORENO PRECIADO).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 La Declaración Final del Tercer Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea (UE)-América Latina y Caribe (ALC) propugnaba el «... establecimiento de una verdadera asociación basada en una red de acuerdos entre la Unión Europea (UE) y las distintas entidades de la región», y en la misma declaración se demanda la apertura de negociaciones con la Comunidad Andina (CAN) <sup>(1)</sup>.

1.2 La «Declaración de Guadalajara» aprobada por la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC <sup>(2)</sup> consideró como «nuestro objetivo estratégico común» alcanzar un Acuerdo de Asociación UE-CAN (como los ya existentes con México y Chile, y el que se está negociando con MERCOSUR) que incluyera una zona de libre comercio.

1.3 La misma Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe decidió llevar a cabo una valoración conjunta que tiene por objetivo evaluar el estado de la integración económica en la Comunidad Andina. Dicha valoración se inició en enero de 2005.

1.4 Hasta ahora los países de la Unión Europea no han aprovechado las potencialidades económicas y comerciales de la Comunidad Andina, y pese a ser segundo socio comercial detrás de EE UU, las cifras de los intercambios económicos no son demasiado importantes. Los esfuerzos de las instituciones de la Comunidad Andina para profundizar su integración (pese a las dificultades y limitaciones que se señalan en este documento) favorecen las perspectivas de un acuerdo de asociación que puede ser un gran estimulante para el incremento de los intercambios comerciales UE-CAN, como ya se ha visto en otras áreas.

1.5 Por otra parte, en el ámbito de sus relaciones con la sociedad civil andina, el CESE mantiene relaciones regulares con las dos instancias que actualmente representan a los agentes sociales de toda la región: el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA).

1.6 Los días 6 y 7 de febrero de 2006 el CESE, con la colaboración de la Secretaría General de la CAN, organizó en Lima una audiencia en la que participaron los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral, así como otras asociaciones andinas de la sociedad civil, cuyas valiosas contribuciones han sido incorporadas a este documento. Los participantes se mostraron favorables a la apertura de negociaciones con la UE, aunque alertaron de que la asociación con la UE debería tener en cuenta las asimetrías entre ambas regiones, *evitar modelos de desarrollo dependiente y contribuir a reducir la deuda social de la región y favorecer una efectiva cohesión social*.

1.7 Este dictamen servirá para transmitir a las autoridades la posición de la sociedad civil organizada sobre las relaciones con la Comunidad Andina, a tenor de las propuestas de la Declaración Final del Cuarto Encuentro de la sociedad civil UE-América Latina y el Caribe celebrado en Viena en abril 2006, (en las que se ha reiterado la necesidad de que la Unión Europea contribuya al fortalecimiento de los procesos de integración en América Latina) y de las recomendaciones finales de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe (mayo de 2006) relativas a un posible Acuerdo de Asociación UE-CAN, recogidas en su Declaración Final:

«Recordando el objetivo estratégico común establecido en la Declaración de Guadalajara, damos la bienvenida a la decisión adoptada por la Unión Europea y la Comunidad Andina de entablar, durante el 2006, un proceso conducente a la negociación de un Acuerdo de Asociación, que incluya un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial»

### 2. La situación en los cinco países andinos

2.1 No es fácil resumir en un espacio tan reducido la situación de cinco países que aunque comparten un espacio geográfico –la cordillera de los Andes– muestran una gran diversidad en cuanto a niveles económicos, situación demográfica, trayectoria política, etc. Por tanto, este documento se limita a resaltar algunos de los aspectos más destacables en la actualidad de cada uno de estos países.

2.2 Bolivia es el más pobre de los cinco socios andinos, y uno de los menos adelantados de toda América Latina. Esto se explica en parte por su falta de acceso directo al mar, aunque también hay otros factores como una población escasa –que

<sup>(1)</sup> Ciudad de México, 13-15 de abril de 2004. Otra denominación utilizada, aunque con menor frecuencia, es la de Comunidad Andina de Naciones.

<sup>(2)</sup> Guadalajara (México), 28 y 29 de mayo 2004.

emigra cada vez más–, la falta de tierra apta para una agricultura competitiva, la dependencia histórica de recursos naturales no diversificados, la exclusión de los pueblos indígenas, que constituyen más de la mitad de la población, y crecientes tensiones entre el centro tradicional del poder político en el altiplano y zonas emergentes de poder económico en las llanuras orientales. El país ha logrado encontrar soluciones en un marco democrático, pero la prolongada incertidumbre ha perjudicado su desarrollo económico. El nuevo gobierno que inició su andadura en enero de 2006 aborda profundas reformas para encontrar una senda de desarrollo, sin que ello deba mermar la seguridad jurídica de las inversiones y el cumplimiento de los compromisos internacionales y de los acuerdos bilaterales en vigor.

2.3 La situación en Ecuador presenta muchas similitudes con la de Bolivia, con una población indígena importante y diferencias considerables de carácter político y cultural entre la llanura costera y el altiplano. Aunque en los últimos años no ha padecido el mismo nivel de conflicto social abierto, la inestabilidad política ha sido aún mayor. El 49 %<sup>(3)</sup> de la población vive por debajo de la línea de la pobreza. Las crisis económicas sufridas en la última década, junto con la «dolarización» de la economía, han contribuido a sus altos índices de pobreza, así como al hecho de que un 10 % de la población activa haya emigrado. Los envíos de remesas, que en 2004 ascendieron a 1 740 millones de dólares, constituyen la segunda fuente de ingresos de divisas, después del petróleo.

2.4 Perú tuvo una trayectoria diferente porque padeció primero una etapa de terrorismo (en la década de los ochenta y principio de los noventa) y después tuvo un Gobierno (durante la presidencia de Fujimori) que incurrió en el autoritarismo y en la corrupción. Aunque la economía crece a tasas bastante altas, el actual gobierno no ha logrado establecer un camino sólido de reformas políticas y sociales y tiene muy poco apoyo popular. En relación con la CAN, aunque la sede de la Secretaría General se encuentra en Lima, Perú ha mostrado algunas reticencias acerca de diversos aspectos de la integración subregional.

2.5 El caso de Venezuela<sup>(4)</sup> es seguido en toda la región, al igual que en otras partes del mundo, ya que en los últimos años el país ha sufrido tensiones políticas y sociales graves, con una rivalidad exacerbada entre los partidarios y los detractores del presidente Chávez. La economía venezolana depende cada vez más de las exportaciones de petróleo, cuyo nivel de precios internacional es alto, lo que permite al Gobierno desplegar una política internacional activa y disponer de un importante presupuesto para realizar políticas internas.

2.6 A pesar de sufrir de un alto grado de violencia política y social –agravada por el narcotráfico–, Colombia ha logrado mantener su institucionalidad democrática intacta, algo no habitual en América Latina y junto a esos esfuerzos políticos también ha tenido un avance económico notable. Pero pese a

la relativa disminución de la violencia en Colombia, continúan los asesinatos y secuestros de sindicalistas, periodistas, empresarios y miembros de otras asociaciones de derechos humanos.

### 3. La integración andina

#### 3.1 Evolución institucional

3.1.1 La Comunidad Andina es el esquema de integración más antiguo existente en América del Sur. Los países fundadores –Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú– suscribieron el Acuerdo de Cartagena en 1969, creando lo que entonces llamaron el Pacto Andino. Tres años después, Venezuela se adhirió al Pacto y en 1976 se retiró Chile. Los actuales cinco miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) suman 120 millones de habitantes, con un PIB total aproximado de 265 000 millones de dólares. El mercado interior suma unos 8,6 mil millones de dólares.

3.1.2 En sus 35 años de historia, este grupo de integración ha pasado de un esquema que se basaba en un enfoque proteccionista (de sustitución de importaciones), muy común en los años sesenta y setenta, a otro orientado hacia el «regionalismo abierto». Por otro lado, ha sufrido diversas reformas institucionales destinadas a avanzar en una concepción cada vez más profunda de la integración, culminando en la creación de la Comunidad Andina en 1997. Como resultado de ello, la CAN dispone de una estructura institucional muy desarrollada y de una normativa comunitaria bastante completa.

3.1.3 El Sistema Andino de Integración (SAI)<sup>(5)</sup>, creado con el Protocolo de Trujillo en 1996, tiene como propósito una coordinación entre sus órganos para profundizar y fortalecer la integración andina. El Sistema está conformado por organismos de carácter intergubernamental y comunitario, con funciones ejecutiva, legislativa, jurisdiccional, deliberante y fiscalizadora.

3.1.4 Los dos principales órganos decisorios del Sistema, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, tienen un carácter intergubernamental. Corresponde a la Comisión legislar en materia económica, comercial, y de inversiones. Al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores le corresponde abordar todo aquello que no le compete a la Comisión, en particular temas de carácter político, social, medioambiental, política de migración y libre circulación de personas y también la coordinación de la acción externa de los diversos órganos comunitarios.

3.1.5 El más alto órgano político del SAI es el Consejo Presidencial Andino, conformado por los jefes de Estado de los países miembros. Se pronuncia a través de declaraciones o directrices que marcan la pauta para los demás órganos e instituciones del SAI. La presidencia del Consejo Presidencial Andino cambia a mediados de cada año por orden alfabético, una rotación que afecta a los demás órganos intergubernamentales.

<sup>(3)</sup> United Nations Statistic Division Millenium Indicators (15-10-2003).

<sup>(4)</sup> Este documento (y los indicadores que contiene) ha sido elaborado considerando a Venezuela como miembro de la Comunidad Andina.

<sup>(5)</sup> En principio la Comunidad Andina se refiere al conjunto de instituciones y organismos, incluyendo los Estados miembros, mientras que el Sistema Andino de Integración tiene que ver con las relaciones entre los organismos andinos. Sin embargo, en la práctica no parece haber una distinción muy clara entre el SAI y la CAN.

3.1.6 Entre los órganos e instituciones comunitarios del SAI destaca la Secretaría General de la Comunidad Andina (SG-CAN) con sede en Lima, Perú. <sup>(6)</sup> La SG-CAN actúa como un órgano de apoyo técnico a las instituciones intergubernamentales. Tiene competencias legislativas en algunas áreas específicas (adopción de resoluciones), un derecho de iniciativa y otras atribuciones específicas.

3.1.7 También son órganos comunitarios el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino, siendo instituciones complementarias reconocidas los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), los Convenios Simón Rodríguez e Hipólito Unanue y la Universidad Andina Simón Bolívar.

### 3.2 Estado actual de la integración andina

3.2.1 Al valorar la integración andina es conveniente tener dos elementos presentes. Por un lado, aun cuando la CAN lleva más de tres décadas funcionando, sigue siendo un esquema compuesto por cinco países en desarrollo (con una renta per cápita en promedio de 2 364 euros, frente al promedio de 20 420 euros en la actual UE de 25 miembros), con lo que eso conlleva en términos de institucionalidad y capacidad económica.

3.2.2 Por otro lado, y relacionado con lo anterior, mientras los aspectos tradicionalmente característicos de la integración – a saber, todo lo concerniente a la creación de un mercado común– pueden encontrarse poco avanzados en la CAN, otras cuestiones se encuentran bastante desarrolladas. En efecto, ante las dificultades para progresar en la integración comercial, otras dimensiones de la CAN –la cultural, la social, la financiera, etc.– han sido fortalecidas.

3.2.3 Para conocer cómo funciona la CAN en la práctica, el punto de partida normal es la integración económica. Al respecto, se puede afirmar que la CAN ha vivido una trayectoria irregular. Sólo en 1993 se logró conformar una zona de libre comercio, de la que Perú se excluyó en un primer momento. El proyecto de creación de un Arancel Externo Común (AEC) para el conjunto de los miembros no ha culminado todavía, aunque ha habido avances en la armonización comercial. En este contexto, y con el fin de obtener el mayor beneficio para ambas partes, en el futuro acuerdo de asociación UE-CAN es fundamental que los países de la CAN desarrollen una verdadera unión aduanera.

3.2.4 Este progreso limitado en la arquitectura reglamentaria ha repercutido en un intercambio comercial intracomunitario reducido y muy variable de un año para otro. En la década de los noventa se produjo un aumento sustancial en el comercio entre los miembros de la Comunidad Andina, pasando del 4,1 % del total en 1990 al 14,2 % en 1998. <sup>(7)</sup> Sin embargo, este último nivel es bajo en comparación con los que se registraron en los años setenta en el propio grupo, y se encuentra

por debajo del promedio latinoamericano (20,2 %). Por otro lado, desde 1998 el comercio intra-CAN ha seguido una senda descendente (10,4 % en 2004), aunque en 2005 ha mostrado un repunte positivo.

3.2.5 El comercio interior de la Comunidad Andina ha demostrado ser inferior al intercambio con Estados Unidos (46,6 % del total en 2004) y casi igual al que tiene con la Unión Europea (11,0 % en 2004). Tres de los cinco socios actuales de la CAN destinan menos del 12 % de sus exportaciones al mercado subregional.

3.2.6. En materia de integración se han hecho algunos progresos, aunque las dificultades han sido numerosas, en parte por falta de voluntad política, pero también sin duda por otros motivos, como la estructura de los mercados, las diferencias en los modelos económicos adoptados, los distintos niveles de desarrollo económico, la situación geográfica, que dificulta el comercio intracomunitario, y problemas políticos internos. Con todo, hay que resaltar que la CAN ha logrado mantener su camino de integración durante más de tres decenios. La falta de infraestructuras modernas de comunicación y transportes entre los cinco países andinos es uno de los obstáculos mayores para la consecución de un mercado intracomunitario y para el desarrollo en general de la CAN.

3.2.7 Hay que señalar el limitado apego que muestran los países andinos de la CAN en la coordinación práctica de sus relaciones externas. Así, observamos cómo Bolivia y Venezuela se han aproximado al Mercosur, mientras que Perú y Colombia han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos.

3.2.8 Estas disparidades se han acentuado con el anuncio el 22 de abril de 2006 del abandono por Venezuela de la Comunidad Andina. Este hecho y la firma de los TLC han abierto una profunda crisis política en la CAN que va a ser estudiada en una Cumbre extraordinaria.

### 3.3 Los retos de la cohesión social

3.3.1 Pero, como se subrayó anteriormente, la CAN no se limita a la integración comercial. Desde un primer momento ha existido la aspiración más amplia de incorporar la dimensión política y la social al proceso de integración andina. Este deseo refleja la historia reciente de lucha por la democracia que han vivido varios países de la subregión, pero también la necesidad de aumentar la voz andina en el escenario latinoamericano y más allá. Asimismo, es producto de la realidad socioeconómica de los Andes.

3.3.2 Los datos sobre la falta de cohesión social son abrumadores: el 50 % de los andinos –unos 60 millones de personas– viven por debajo del umbral de la pobreza. Los cinco países de la CAN se encuentran entre los más desiguales del mundo (con arreglo al índice de Gini), no sólo en términos de renta sino también en otras formas de exclusión por etnia, raza, lugar de origen, etc.

<sup>(6)</sup> Artículo 30, literal a, del Acuerdo.

<sup>(7)</sup> Datos del informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005*. Santiago de Chile, 2005.

3.3.3 En esta línea habría que destacar los amplios índices de trabajo informal, de inmigración interna y externa (que en gran medida afecta a las mujeres) y otros fenómenos como la marginalización de los pueblos indígenas que constituyen mayorías (Bolivia) o minorías muy significativas (Ecuador y Perú) en esta zona. Esta región es también donde se produce la mayor parte de la cocaína consumida en el mundo, contribuyendo a economías ilegales y altos índices de población desplazada, violencia y corrupción que, en el caso de Colombia, se suman a una larga historia de conflicto armado.

3.3.4 Ante este panorama, la liberalización comercial no puede ser el único instrumento para fomentar la cohesión entre los países andinos. De hecho, en el «Nuevo Diseño Estratégico» liderado por la Secretaría General de la CAN<sup>(8)</sup>, se pone menos énfasis en el desarme arancelario y más en otros desafíos como, entre otros, la mejora de la competitividad, la propiedad intelectual, la supresión de barreras no arancelarias, infraestructuras, la libre circulación de personas, la energía, el medio ambiente y la seguridad.

3.3.5 Uno de los ejes de esta nueva línea estratégica, que propone una integración para el desarrollo y la globalización, es el desarrollo social. Por ello, una de las iniciativas de mayor relieve en los últimos tiempos en la Comunidad Andina ha sido el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)<sup>(9)</sup> aprobado en septiembre de 2004, con el fin de afrontar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la zona. En el medio plazo el PIDS podría ser la base para una estrategia global de cohesión social (y económica). Para la CAN resulta atractivo el método abierto de coordinación que la UE utiliza en el ámbito social. También atrae la idea de un fondo social comparable a los Fondos Estructurales comunitarios. Con esto, la CAN constituye la primera subregión que intenta adoptar aspectos del modelo social europeo.

3.3.6 En cualquier caso, la dimensión social es un tema cada vez más recurrente en las declaraciones políticas y las decisiones comunitarias andinas desde el año 1999<sup>(10)</sup>, y en los últimos cinco años comienzan a darse algunas iniciativas concretas.

3.3.7 En el Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social se reconoció que las economías

andinas deberán abordar, en el marco de su internacionalización, un proceso de diversificación productiva y competitividad incluyente, que incorpore a las micro, pequeñas y medianas empresas, que promueva el trabajo cooperativo y comunitario y que cree condiciones propicias para el desarrollo local y la regionalización, a través de enfoques de desarrollo territorial.

3.3.8 Actualmente, desde la Secretaría General de la CAN se plantean como los grandes objetivos comunitarios andinos la globalización con integración, el desarrollo con competitividad e inclusión social y la cohesión social con fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. La agenda social pendiente cruza todos estos temas y será viable en la medida en que se mantenga como prioridad del bloque andino en las negociaciones de liberalización comercial con terceros, en especial con las que por definición corren el riesgo de generar mayores asimetrías en la región y dentro de las propias sociedades andinas, que se caracterizan por una exclusión de ciertos sectores asociada a factores étnicos y de género.

#### 4. La participación de la sociedad civil en el marco institucional andino

##### 4.1 *Los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial andinos*

4.1.1 Aunque el proceso de integración andino tiene varias décadas de historia, los órganos de participación formal de la sociedad civil se han fortalecido en la última etapa de la CAN con la creación de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial andinos. Hasta entonces los empresarios y los sindicatos como actores de la integración andina habían tenido poca participación en el escenario regional. Sin embargo, sí habían participado hasta entonces en la integración andina a través de los gobiernos nacionales.

4.1.2 El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) se creó a través de la Decisión 441<sup>(11)</sup>, y está integrado por cuatro delegados de cada uno de los países andinos. Dichos delegados y sus suplentes son elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones laborales representativas designadas por cada país. En el CCLA participan las centrales y confederaciones sindicales más representativas de cada uno de los países andinos. Actualmente se cuenta con 16 centrales en los cinco países<sup>(12)</sup>.

4.1.3 El Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) se creó a través de la Decisión 442, está constituido por las organizaciones empresariales que operan en la región andina y está integrado por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países andinos.

<sup>(8)</sup> Entre otros textos, véase: «Integración para la Globalización», Discurso del Secretario General de la Comunidad Andina, Sr. Allan Wagner Tizón, con ocasión de su toma de posesión. Lima, 15 de enero de 2004 (disponible en: <http://www.comunidadandina.org/index.asp>).

<sup>(9)</sup> Ver texto en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>.

<sup>(10)</sup> Art. 1 y Cap. XVI del Acuerdo de Cartagena sobre integración y cooperación económica y social; Carta Social Andina, aprobada por el Parlamento Andino en 1994 pero no ratificada aún por los gobiernos; Declaración de Cartagena del XI Consejo Presidencial por la que se instruyó al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores para que presentara una propuesta de participación de la sociedad civil complementaria a la participación empresarial y laboral estipuladas en las Decisiones 441 y 442; Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social, Cusco, 2004.

<sup>(11)</sup> Cartagena de Indias, Colombia, 26 de julio 1998.

<sup>(12)</sup> Marcos-Sánchez, José, *La experiencia de participación de la sociedad civil en el proceso de integración andino*, I Foro de la Sociedad Civil UE-CAN, Bruselas, Bélgica, marzo de 2005. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/conf\\_en/docs/jose\\_marcos-sanchez.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs/jose_marcos-sanchez.pdf).

4.1.4 Las funciones de ambos Consejos Consultivos fueron redefinidas por la Decisión 464<sup>(13)</sup>, que establece que podrán emitir opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión o la Secretaría General, y asistir a las reuniones del CAMRE y de la Comisión, así como a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados con el proceso andino de integración, y participar en ellas con derecho a voz.

4.1.5 El CCLA ha elaborado hasta la fecha numerosas opiniones, varias de ellas relacionadas con la agenda social o con la agenda externa de la CAN, y entre las cuales destaca la reciente Opinión n° 27<sup>(14)</sup> sobre el «Seguimiento a la suscripción de un eventual acuerdo de Asociación entre Unión Europea — Comunidad Andina», donde se resalta que comparte las expectativas por avanzar en una alianza política, económica y social con la UE.

4.1.6 Por su parte, el CCEA, en una de sus declaraciones<sup>(15)</sup>, resaltó que *el tema de la asociación con la UE es fundamental y se recomendó que la publicidad de estas negociaciones con la UE debería ser muy bien concebida, de manera que no se perjudiquen estas negociaciones.*

4.1.7 Tanto el CCLA como el CCEA han valorado la necesidad de profundizar las coordinaciones con otros actores de la sociedad civil en la región andina por un lado, y con el Comité Económico y Social Europeo (CESE) por otro lado, en aras de coordinar posturas comunes e impulsar iniciativas orientadas a garantizar los estándares laborales básicos en todo acuerdo entre la UE y la CAN.

## 4.2 Otros instrumentos de participación

4.2.1 Además de los mencionados foros de representación institucional de la sociedad civil la CAN cuenta con otros procedimientos participados para las políticas sociales como el Convenio Simón Rodríguez (1973), consistente en un foro tripartito de debate, participación y coordinación (ministros de trabajo, empresarios y trabajadores) para tratar las políticas sociolaborales a nivel regional. Es uno de los llamados Convenios Sociales<sup>(16)</sup>.

4.2.2 El Convenio Simón Rodríguez constituyó un instrumento inicial de la integración sociolaboral andina y comprendía de modo directo los aspectos de desarrollo social y laboral. Aunque el desarrollo del Convenio no ha estado desprovisto de logros y fue objeto de constante interés de todos los sectores involucrados por avanzar en el tema sociolaboral, el balance indica que las circunstancias adversas, principalmente de carácter institucional, tuvieron fuerte incidencia en el desarrollo del proceso de integración y se puede afirmar que en 1983 se paralizó el Convenio.

4.2.3 El Convenio adopta su formato actual en el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez suscrito por el

<sup>(13)</sup> Cartagena de Indias, Colombia, 25 de mayo de 1999.

<sup>(14)</sup> CCLA, Lima, Perú, 7 de Abril de 2005.

<sup>(15)</sup> VII reunión ordinaria del CCEA (Lima abril de 2005).

<sup>(16)</sup> Otros son el Convenio Andrés Bello, que aborda las políticas educativas en la región andina, y el Convenio Hipólito Unanue en lo que se refiere a políticas de salud.

Consejo Presidencial Andino el 24 de junio de 2001. Los objetivos del Convenio son:

- a. Proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la subregión, contribuyendo con la actividad de los demás órganos del SAI.
- b. Definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales, así como otros temas que puedan determinar los países andinos.
- c. Proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los países miembros en la temática sociolaboral andina.

## 4.3 Papel de las ONG y organizaciones civiles

4.3.1 La dimensión andina no es ajena a las dinámicas sociales nacionales y globales, en las que además de las realidades laborales han surgido otras formas de representación de los intereses de la sociedad que se organizan en torno a temas concretos tales como los derechos humanos, los derechos de las poblaciones originarias, los derechos de la mujer, la cultura, el medioambiente, los consumidores, la agricultura familiar y los pequeños agricultores, etc.

4.3.2 Estos intereses particulares se encuentran representados en numerosas organizaciones representativas de actividades diversas, que desempeñan ya un papel muy activo en la integración regional, papel que será aún más importante de cara a la futura asociación UE-CAN.

4.3.3 También hay que señalar la importancia de otras formas de organizaciones de la sociedad civil (OSC), ya sean asociaciones o movimientos como los de los pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales (ONG), plataformas y redes de ONG, coaliciones o plataformas de acción, centros de investigación, universidades, etc.

4.3.4 La dinámica social de los movimientos y de la llamada sociedad civil «no organizada» es muy activa en la región andina aunque muchas veces limita su organización y acción a la dimensión nacional o no encuentra los canales de acceso o participación en el marco del sistema formal de integración andino. En este sentido la Secretaría General de la CAN ha anunciado la próxima constitución de una red subregional andina de entidades académicas y ONG.

4.3.5 Para facilitar la inclusión de estos otros actores en la dinámica formal del proceso de integración andino, la CAN creó diversas Mesas de Trabajo. Así, se creó la «Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas»<sup>(17)</sup> como instancia consultiva en el marco del SAI, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con

<sup>(17)</sup> Decisión 524, 7 de Julio de 2002.

la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. Los temas de esta Mesa tocan aspectos delicados como la tenencia de tierras comunitarias y de los pueblos indígenas; producción y comunidades campesinas; desarrollo económico, equidad social y participación política; identidad cultural e institucionalización, etc.

4.3.6 También se creó la Mesa Andina de Trabajo sobre los Derechos del Consumidor <sup>(18)</sup>, como instancia consultiva dentro del marco del Sistema Andino de Integración, para promover la activa participación de las instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los países miembros de la CAN, en los procesos de concertación social y de toma de decisiones de la integración regional en las áreas de su interés.

4.3.7 Estas instancias consultivas <sup>(19)</sup> no cuentan con una partida en el presupuesto comunitario andino para su funcionamiento. Ello significa que sólo pueden participar aquellas organizaciones que puedan movilizar por cuenta propia personas y recursos para asegurar la participación en reuniones de las Mesas y de los órganos de la CAN.

## 5. Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina

### 5.1 Los primeros Acuerdos UE-CAN

5.1.1 El primer Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina fue el firmado con el Pacto Andino en 1983, catorce años después de la creación de este grupo de integración.

5.1.2 Este Acuerdo formaba parte de lo que se ha llamado la «segunda generación de acuerdos de cooperación». A diferencia de la primera generación, que tenía un carácter principalmente comercial (no preferencial), los acuerdos de esta nueva generación eran más completos al incluir aspectos políticos y de cooperación, un elemento que adquiriría un carácter central en acuerdos posteriores. Además, estos tratados señalaban claramente la importancia que la Comunidad Europea daba a la integración regional en América Latina.

5.1.3 El dinamismo de las relaciones entre la UE y América Latina en la década de los ochenta llevó pronto a la necesidad de una nueva generación de acuerdos a partir de 1991. Fue en 1993 cuando la UE firmó un Acuerdo Marco, de tercera generación, con el Grupo Andino. Como novedad, este acuerdo incluía una «cláusula democrática», para expresar el compromiso común por la democracia, y una «cláusula evolutiva» que permitiría la ampliación de campos de cooperación.

<sup>(18)</sup> Decisión 539: Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor, Bogotá, Colombia, 11 de marzo de 2003.

<sup>(19)</sup> También se creó una Mesa de Trabajo de las Autoridades locales, con carácter consultivo.

5.1.4 En paralelo, en los años noventa un tema hizo que la relación con la Comunidad Andina adquiriese creciente importancia: la lucha contra el narcotráfico. La UE quiso ofrecer un enfoque diferente del de EE UU, que enfatizaba los instrumentos represivos. Para ello, contaba con dos vías. Por un lado, y en respuesta a una demanda de los propios andinos, se acordó ampliar el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los países andinos mediante un esquema especial, llamado el «SPG-Drogas», que permitía al 90 % de los productos andinos entrar en la UE libre de aranceles. Por el otro, se decidió crear un Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de drogas.

5.1.5 El Acuerdo de 1993 fue superado rápidamente por el nuevo marco de relaciones que la UE empezó a promover a mediados de la década, con las negociaciones de acuerdos de cuarta generación con los países del Mercosur, Chile y México. Estos textos fueron elaborados como primer paso hacia acuerdos de asociación, que incorporarían un tratado de libre comercio. La CAN aspiraba a un acuerdo similar pero la UE creía que era mejor avanzar gradualmente hacia ese fin, empezando con un acuerdo intermedio, propuesta que fue aprobada en la II Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid en mayo de 2002.

### 5.2 El Acuerdo de 2003. Un «paso intermedio»

5.2.1 El 15 de diciembre de 2003 se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN. Dicho texto suponía un avance frente al acuerdo anterior, aunque no respondía totalmente a las expectativas de los países andinos <sup>(20)</sup>. Para los andinos, uno de los problemas de este esquema es que no mejoraba el acceso al mercado comunitario europeo. Sin embargo, este acuerdo tiene una novedad importante: la institucionalización del diálogo político. También incluye nuevas materias para la cooperación birregional (migración, terrorismo, etc.) y potencia la participación de la sociedad civil en ella <sup>(21)</sup>.

### 5.3 Intercambios comerciales UE-CAN

5.3.1 Como se puede observar en el cuadro siguiente, las relaciones comerciales entre la UE y la CAN han mostrado cierto estancamiento. Aunque la UE es el segundo socio comercial de la CAN actualmente, apenas representa el 12-13 % de su intercambio con el exterior, frente al 40 % con EE UU. Las exportaciones andinas a la UE frente a sus exportaciones totales pasaron del 19 % (1994) al 12 % (2004). Como proveedor, la UE ha pasado de ser fuente del 19 % de las importaciones a la CAN en 1994 al 13 % en 2004.

<sup>(20)</sup> Algunos autores referían al acuerdo como de «tercera generación plus o cuarta generación minus» para referirse a su situación intermedia entre el acuerdo de 1993 y los acuerdos con el Mercosur, Chile y México: Javier Fernández y Ana Gordon, «Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 89, Núm 17, enero-abril 2004.

<sup>(21)</sup> El apartado 3 del artículo 52 de dicho Acuerdo prevé la creación de un Comité consultivo conjunto para «promover el diálogo con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil organizada».

## COMERCIO DE LA UE CON LA CAN

(Millones de euros)

	Importaciones (Imp.)			Exportaciones (Exp.)			Balance (para UE)	Imp+Exp
	Volumen	Cambio Anual (%)	Parte de Imp. total de UE	Volumen	Cambio Anual (%)	Parte de Imp. total de UE		
2000	8 153		0,82	7 020		0,82	-1 134	15 173
2001	8 863	8,7	0,90	7 908	12,6	0,89	-955	16 771
2002	8 853	-0,1	0,94	7 085	-10,4	0,79	-1 768	15 938
2003	7 911	-10,6	0,84	5 586	-21,2	0,64	-2 325	13 497
2004	8 904	12,6	0,87	5 988	7,2	0,62	-2 916	14 892
Crecimiento Anual medio		2,2			-3,9			-0,5

Fuente: Eurostat

5.3.2 La UE es la primera fuente de inversiones directas en la CAN, pero los flujos han bajado constantemente desde 2000, cuando llegaron a más de 3 300 millones de dólares, frente a apenas mil millones en 2003.

5.3.3 En cuanto a las perspectivas de futuro de las relaciones comerciales, el escenario actual es incierto. El nuevo SPG que entró en vigor en 2006 no parece ofrecer significativos avances en el acceso al mercado de la UE, si bien amplía el número de productos beneficiados y la extensión del régimen a 10 años provee mayor predecibilidad (que puede favorecer las inversiones). En este contexto, un Acuerdo de Asociación significaría un avance mucho más contundente para los vínculos económicos euro-andinos.

#### 5.4 Hacia un Acuerdo de Asociación

5.4.1 Se han producido notables avances en las relaciones entre la UE y la CAN, pero se podrían quedar estancadas en su situación actual, caracterizada por lazos económicos poco dinámicos y una cooperación relativamente importante, con un diálogo político institucionalizado pero sin agenda compartida. Por ello, y pese a las dificultades actuales, el CESE propone avanzar lo antes posible hacia un acuerdo de asociación como los que se han firmado con Chile y México y como el que se está negociando con los países del Mercosur.

5.4.2 Dicho acuerdo incluiría un tratado de libre comercio, un diálogo político ampliado y nuevas posibilidades de cooperación. También debería incorporar una dimensión social más ambiciosa, incluyendo mayores posibilidades de participación de agentes sociales y de la sociedad civil.

5.4.3 Asimismo, debería incluir aspectos no menos importantes como el fomento de la competitividad, la seguridad jurídica de las inversiones y el desarrollo de un verdadero mercado interior andino en el que las empresas puedan operar con garantías.

5.4.4 La Unión Europea finalmente accedió a concebir esta posibilidad en la III Cumbre birregional en Guadalajara (México) en mayo de 2004, pero incorporó una serie de condiciones previas (como que cualquier acuerdo de libre comercio tenga en cuenta los resultados del Programa de Doha para el Desarrollo y el logro de un nivel suficiente de integración económica regional andina) que serían objeto de una valoración conjunta UE-CAN.

#### 5.5 Los contenidos sociales de la Asociación UE-CAN

5.5.1 En coherencia con el objetivo de alcanzar una asociación integral las Partes negociadoras deben plasmar la vigencia de los derechos fundamentales en materia sociolaboral y de la defensa de la democracia y los derechos humanos y establecer mecanismos de promoción de todos estos derechos, manifestando expresamente su determinación de luchar contra el narcotráfico y la corrupción y perseguir el desarrollo económico con justicia y cohesión social.

5.5.2 El futuro Acuerdo debería vertebrarse de forma que respondiera al objetivo declarado de alcanzar una asociación política, económica y social. En ese sentido, sería deseable que en el texto se incluyera un capítulo social que complementara y equilibrara los apartados dedicados a las relaciones comerciales y al diálogo político.

5.5.3 Dicho capítulo social debería integrar los derechos de los trabajadores y los empleadores sobre la base de los criterios citados anteriormente, con expresa mención a la libertad de asociación, al diálogo social y a la concertación social<sup>(22)</sup>.

<sup>(22)</sup> Este propósito está recogido en el dictamen del CESE sobre «la Cohesión Social en América latina y el Caribe» que en su punto 6.8.3 señala «El fortalecimiento de organizaciones económicas y sociales representativas, con capacidad de compromiso e independientes es una condición esencial para la consecución de un diálogo social y de un diálogo civil fructífero y, por ende, para el propio desarrollo de los países latinoamericanos» (DO C 110 del 30.4.2004, p. 55).

5.5.4 La manifiesta inseguridad para el ejercicio de los derechos humanos y particularmente para el ejercicio de la libertad de prensa y sindical en algunos países andinos requiere de una contribución más incisiva por parte de la UE.

5.5.5 El Acuerdo debería comprometer a las Partes firmantes a la promoción birregional de los derechos sociales mediante la cooperación técnica y otros programas de ayuda.

## 5.6 Cooperación

5.6.1 La UE ha sido un claro líder en el campo de la cooperación al desarrollo con los países andinos. Un poco más de la tercera parte de la cooperación comunitaria para América Latina ha sido destinada a la CAN y sus países miembros. Bolivia y Perú han estado entre los tres primeros receptores de ayuda oficial de la UE entre 1994 y 2002.

5.6.2 Actualmente la Comisión Europea se encuentra en proceso de elaboración de una nueva estrategia de cooperación subregional para la CAN y de una estrategia específica para cada uno de los cinco países andinos para orientar su esfuerzo en el periodo 2007-2013.

5.6.3 El borrador del Documento de Estrategia Regional para la Comunidad Andina (2007-20013) de la Comisión Europea se basa en tres ejes: integración regional, cohesión social y lucha contra las drogas.

## 6. La participación de la sociedad civil en las relaciones UE-CAN

6.1 El presente dictamen quiere trasladar a las instituciones de la UE los criterios básicos de dimensión social y de participación de la sociedad civil que en opinión del CESE deberían plantearse en las actuales relaciones con la CAN y ser estudiados por el futuro Comité Negociador para el Acuerdo de Asociación.

6.2 Aunque no hay dictámenes o resoluciones precedentes del CESE sobre las relaciones con la CAN, tomaremos, como base para fijar los criterios de dimensión y participación lo siguiente:

- a) lo que ya se establece al respecto en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en especial sus artículos 42 (cooperación social), 43 (participación de la sociedad civil organizada en la cooperación) y 44 (cooperación en lo que se refiere a la no discriminación entre los sexos), desarrollándolo para su adaptación a los objetivos del futuro acuerdo de asociación
- b) algunos documentos y declaraciones que se refieren al ámbito más general de las relaciones con Latinoamérica producidos por el propio CESE o bien por el conjunto de la sociedad civil de ambas regiones.

6.3 En ese sentido cabe recordar el compromiso implícito de los participantes en el III Encuentro de la sociedad civil

organizada UE-ALC, quienes «solicitan que los acuerdos celebrados con la UE incluyan asimismo un alto componente de dimensión social, la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y los órganos de participación y consulta de la sociedad civil organizada» y «reafirman su determinación para impulsar las relaciones entre sí de los órganos consultivos regionales de ALC existentes y entre el CESE y dichos organismos»<sup>(23)</sup>.

6.4 Por otra parte, los países de la UE y de la CAN han asumido los principios y valores expresados en la Constitución de la OIT y sus instrumentos principales en materia social, como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977, enmendada en 2000), y la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (1970). Asimismo, comparten la adhesión a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

6.5 El CESE y los Consejos Consultivos Andinos deben ser los pilares de esa actuación conjunta de las sociedades civiles andina y europea y de su participación en las negociaciones de ambos bloques y en las futuras estructuras de consulta y de participación que en opinión del CESE deberían instituirse en el futuro Acuerdo de Asociación.

6.6 En este sentido, las tres instancias han dado un primer paso importante en la institucionalización de sus relaciones con la firma de un Plan de Cooperación Interinstitucional. Dicho Plan supondrá un salto cualitativo en el entendimiento entre el CESE y los Consejos Consultivos con el fin de reforzar y estabilizar la cooperación mutua.

### 6.7 El Plan de Cooperación Interinstitucional prevé:

1. apoyar las instancias de participación de la sociedad civil organizada de la Comunidad Andina;
2. contribuir al diálogo entre las sociedades civiles de la Comunidad Andina y la Unión Europea;
3. promover la importancia de la inclusión de una dimensión social en el futuro acuerdo de asociación entre la UE y la CAN;
4. apoyar la iniciativa del CCEA y CCLA para trabajar la propuesta de creación de un Consejo Económico y Social Andino (CESA);
5. lograr una mayor participación de las organizaciones andinas de la sociedad civil equivalentes a las que componen el Grupo III del CESE;
6. profundizar los vínculos económicos entre ambas regiones.

<sup>(23)</sup> Puntos 4 y 5 de la Declaración Final del Encuentro.

6.8 Por su parte, ambos consejos consultivos andinos han propuesto conjuntamente <sup>(24)</sup> a las autoridades de la CAN iniciar un proceso de debate que concluya, en el más breve plazo, en la constitución del Consejo Económico y Social Andino (CESA).

6.9 El CESE se felicita de la iniciativa, y del consenso en torno a ella, y considera que una configuración plural de ese Consejo Económico y Social Andino (CESA), integrando a representantes de empresarios, de trabajadores y del sector de intereses varios de la sociedad civil organizada, facilitaría el reconocimiento y la composición de un necesario comité consultivo mixto para la participación de las organizaciones de la sociedad civil de la UE y la CAN en el marco institucional del futuro Acuerdo de Asociación.

6.10 La Comisión Europea organizó el 3 de marzo de 2005 una primera conferencia sobre el futuro de las relaciones entre la UE y la CAN en la que participaron diversas organizaciones sociales y en la cual el CESE estuvo representado. La eventualidad de una apertura de las negociaciones aconseja repetir y profundizar esa experiencia, ampliándola en el futuro a la participación de las instancias existentes de representación de las OSC andinas (CCLA, CCEA, Mesas de Trabajo andinas de consumidores e indígenas).

6.11 El CESE considera que para el desarrollo de la asociación birregional es necesario que las organizaciones de los distintos sectores de la sociedad civil de la UE y de la CAN incrementen sus relaciones bilaterales y su actuación conjunta ampliando los avances que ya se han hecho en esa dirección <sup>(25)</sup>.

## 7. Conclusiones y propuestas económicas y sociales

7.1 Cabe destacar, en línea con anteriores dictámenes del CESE, que la estabilidad democrática se verá reforzada en la medida en que se fortalezcan las instituciones del Estado y las relaciones entre éste y la sociedad, haya un mayor bienestar social, se reduzcan las desigualdades, se favorezcan el desarrollo y el crecimiento económicos, se integre a la sociedad a amplios sectores que han estado históricamente excluidos y se favorezca la creación de espacios de diálogo político ampliado a nivel local, nacional y regional.

7.2 El CESE considera que para los intereses comunes de la Unión Europea y de la Comunidad Andina sería beneficiosa la apertura de negociaciones (sin que éstas tengan que condicionarse al resultado de la Ronda de Doha) para un Acuerdo de

<sup>(24)</sup> V Reunión Conjunta del Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino, Lima, Perú, 2 y 3 de noviembre de 2004.

<sup>(25)</sup> El 7 de abril de 2003 la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el CCLA firmaron una Declaración estableciendo relaciones regulares y anunciando un Convenio de Colaboración. El 17 de febrero de 2005 la red ALOP de ONG latinoamericanas y la Universidad Católica de Lima organizaron en Lima un Encuentro de ONG de la UE y de la CAN.

Asociación entre ambas regiones e insta a las Partes a progresar en esta dirección.

7.3 El CESE entiende que ese acuerdo debe plasmar una asociación integral y equilibrada, que integre una zona de libre comercio, y también un diálogo político y de cooperación. La dimensión social de esta asociación debe ser expresamente contemplada en el articulado del futuro acuerdo y partir del compromiso de cumplimiento de los convenios sobre derechos fundamentales de la OIT y de los demás instrumentos citados en el presente dictamen.

7.4 En materia económica el acuerdo deberá:

- a) revalorizar el papel de la empresa en la sociedad andina como factor decisivo para el desarrollo económico y social;
- b) fomentar la competitividad, a través de la I+D y el desarrollo de las infraestructuras;
- c) promover las inversiones y proteger la seguridad jurídica de las mismas;
- d) facilitar el acceso a la financiación, sobre todo para las PYME y otras medidas conducentes a elevar los niveles de crecimiento económico;
- e) fomentar el desarrollo del sector de la economía social;
- f) estimular la creación de una verdadera unión aduanera andina.

7.5 En el plano social el acuerdo deberá particularmente fomentar y proteger:

- a) la educación y la formación profesional y la cooperación interuniversitaria como instrumento de desarrollo de la investigación científica y de la educación superior;
- b) la igualdad y la no discriminación por razones de sexo, raza, etnia, religión, discapacidad, etc.;
- c) la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo mediante planes para la equiparación salarial y demás aspectos socio-laborales;
- d) la integración de los inmigrantes y el respeto de sus derechos, incluyendo las garantías sobre los envíos de remesas económicas a sus países de origen. Sobre estas bases la UE y la CAN deberán concordar una política de emigración;
- e) planes para la erradicación del trabajo infantil;
- f) el diálogo social entre empresarios y trabajadores y el fortalecimiento de sus organizaciones;

- g) otras formas de asociacionismo profesional o social (campesinos, consumidores, etc.) y del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil;
- h) condiciones dignas de trabajo en materia de salud laboral y de medio ambiente, y eliminando progresivamente el trabajo informal.

7.6 La Unión Europea debería reforzar su ya importante actividad en la cooperación hacia los países andinos como elemento favorecedor de las condiciones internas de los países andinos de cara a un acuerdo de asociación, en línea con la prioridad que la reciente Comunicación de la Comisión da al ámbito de la cohesión social<sup>(26)</sup>. El CESE comparte su propuesta de que el Banco Europeo de Inversiones amplíe su línea de financiación para América Latina, orientando una parte importante de estos recursos vía pequeñas y medianas empresas. Para este y otros fines, la Corporación Andina de Fomento podría ser un socio provechoso.

7.7 El CESE solicita también a la Comisión que analice en profundidad la propuesta del Parlamento Europeo de crear un Fondo Birregional de Solidaridad, ya que, de crearse, favorecería especialmente a los países andinos (y centroamericanos). Igualmente considera que el Programa IBERPYME constituye un ejemplo adecuado de fomento de la actividad empresarial y que la experiencia obtenida del mismo podría ser aplicable a un proyecto de estas características entre la UE y la CAN.

7.8 Las dificultades de la CAN para la aplicación de los veinte proyectos que integran el Plan Integrado de Desarrollo

Social (PIDS) deberían contar con la cooperación técnica o financiera de la programación de la Comisión Europea, teniendo en cuenta que los ministros de la UE han felicitado a la CAN por dicho Plan considerándolo «un instrumento muy útil para impulsar la cohesión social en la Comunidad Andina»<sup>(27)</sup>.

7.9 El CESE considera muy importante la decisión tomada por el CCLA y el CCEA de constituir un Consejo Económico y Social Andino (CESA) de composición similar al europeo y la apoyará a través de los medios que se acuerden en el Plan de Cooperación Interinstitucional.

7.10 El CESE considera necesario establecer un Comité Mixto CESE-Consejos consultivos andinos (y CESE-CESA en su día) cuya composición podría adelantarse a la firma del Acuerdo de Asociación utilizando las posibilidades del Acuerdo Político y de Diálogo Social de 2003 una vez que esté ratificado.

7.11 La Comisión Europea y la Secretaría General de la CAN deberían promover conjuntamente, con la coordinación del CESE y los Consejos consultivos andinos, la celebración periódica de un Foro de Diálogo de las Sociedades Civiles andina y europea, donde las diferentes asociaciones y organizaciones sociales de ambas regiones puedan exponer sus opiniones sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

<sup>(26)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina». Bruselas, COM(2005) 636 final.

<sup>(27)</sup> Reunión ministerial UE-CAN (Luxemburgo, 26 de mayo de 2005).

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de la política de dimensión septentrional»

(2006/C 309/19)

En el marco de las actividades de la futura Presidencia finlandesa de la UE y por medio de una carta con fecha de 17 de noviembre de 2005, la Ministra de Comercio Exterior y Desarrollo de Finlandia, Sra. KIVINIEMI, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un Dictamen sobre el tema «El futuro de la política de dimensión septentrional en la Unión Europea».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 1 de junio de 2006 (ponente: Sr. HAMRO-DROTZ).

En su 428º Pleno celebrado los días 5 y 6 julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### Síntesis

- En una conferencia ministerial que celebraron en noviembre de 2005 las partes integrantes de la dimensión septentrional (UE, Islandia, Noruega y Rusia) se decidió la adopción de directrices para la continuidad de la política en este ámbito. Con arreglo a estas directrices, está previsto que se elabore una política común que será operativa a partir de 2007.
- Como país que asumiría la Presidencia de la UE, Finlandia solicitó al Comité que elaborase un dictamen sobre el reforzamiento de la política de dimensión septentrional y la incorporación de la sociedad civil a dicha política.
- El CESE apoya las directrices que se han acordado y solicita a Finlandia que promueva enérgicamente durante su Presidencia la adopción de una nueva política.
- El CESE recomienda los siguientes ámbitos prioritarios:
  - los proyectos de cooperación ya en marcha en materia medioambiental y sanitaria;
  - las infraestructuras, el transporte y la logística;
  - la energía y la seguridad energética;
  - el reforzamiento de la sociedad civil y sus redes de cooperación, y la mejora de la información pública.
- Por lo que respecta a este último aspecto, se llama la atención sobre la necesidad de establecer en Rusia unas relaciones constructivas y abiertas con la sociedad civil, y de garantizar un diálogo social eficaz. Asimismo, es necesario apoyar el desarrollo de las redes transfronterizas entre las sociedades civiles e impulsar la información de carácter público.
- El CESE resalta que se ha de dotar a los proyectos de la dimensión septentrional de una financiación suficiente y que los procedimientos para la presentación de solicitudes deben ser claros, rápidos y sencillos.
- El CESE sugiere la creación de unos sólidos mecanismos comunes para la administración de la dimensión septentrional y que se decida dónde se va a llevar a cabo la

gestión operativa. Asimismo, considera que los actuales órganos regionales constituyen el punto de partida idóneo para la gestión administrativa de la dimensión septentrional.

- El CESE estima necesaria la incorporación de la sociedad civil al mecanismo administrativo oficial de la dimensión septentrional, siguiendo sobre todo el modelo que ofrece el proceso de Barcelona para el área mediterránea, y por medio de un grupo de carácter consultivo. El CESE se muestra dispuesto a apoyar esta iniciativa.

### 1. Antecedentes

En noviembre de 2005 se celebró una conferencia ministerial entre la UE y los países asociados de la dimensión septentrional (Islandia, Noruega y Rusia), en la que se aprobaron nuevas directrices para la continuidad de la dimensión septentrional a partir del año 2007 («*Guidelines for the development of a political declaration and policy framework document*») <sup>(1)</sup>.

Las partes asociadas en esta iniciativa han constituido un grupo de trabajo común, encargado de realizar el trabajo preparatorio con arreglo a dichas directrices. Basándose en ello, las distintas partes adoptarán en otoño de 2006 una decisión sobre la continuidad de la dimensión septentrional.

Teniendo en cuenta las contribuciones precedentes del CESE en el ámbito político de la dimensión septentrional, y aprovechando la presidencia finlandesa de la UE, este país solicitó al Comité en noviembre de 2005 que elaborara un dictamen sobre el futuro de la política relativa a la dimensión septentrional. Así, se ha solicitado que el dictamen exponga diversos puntos de vista y recomendaciones, especialmente sobre cómo reforzar esta política a partir de 2007 y cómo mejorar la participación de la sociedad civil en dicha política y en su ejecución.

En el anexo se ofrece un breve contexto de la dimensión septentrional e información acerca de las contribuciones precedentes del CESE.

<sup>(1)</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/doc/guidelines05.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines05.pdf).

## 2. Recomendaciones del CESE para el desarrollo de la dimensión septentrional

El CESE emitió en julio de 2005 un dictamen sobre el desarrollo de las relaciones entre la UE y Rusia<sup>(2)</sup>, y otro, en septiembre del mismo año, sobre el futuro de la dimensión septentrional de la UE<sup>(3)</sup>. Aunque no se recojan en este documento, sus conclusiones y recomendaciones siguen siendo de actualidad y relevancia. El presente dictamen complementa los dos dictámenes ya mencionados, que también servirán de referencia cuando las recomendaciones del dictamen sean expuestas ante las partes asociadas de la dimensión septentrional.

Coincidiendo con la elaboración del presente dictamen, el CESE ha efectuado un viaje a San Petersburgo para recopilar información y recabar los puntos de vista de los agentes locales por lo que respecta al futuro de la dimensión septentrional. Para la consulta a las partes interesadas noruegas e islandesas se ha recurrido a los contactos del CESE con el EEE.

### 2.1 El CESE apoya toda actividad de cooperación regional que se ajuste a una política destacada y conjunta de la UE, Islandia, Noruega y Rusia en materia de dimensión septentrional

Teniendo en cuenta, por ejemplo, los recursos energéticos existentes en Europa septentrional y las cuestiones de política medioambiental y climática, la importancia de esta región es cada vez mayor tanto a escala europea como en el ámbito mundial. La Europa septentrional necesita una estrecha cooperación regional y multilateral, abierta también a la participación de los países no comunitarios de la región. Esta cooperación permite mejorar tanto las relaciones bilaterales entre los países de la zona como las relaciones de la UE con los terceros países en cuestión. Con el desarrollo de esta cooperación regional se fomentará también la estabilidad, el crecimiento económico, el bienestar, el empleo y el desarrollo social de la región y de toda Europa.

Es evidente que la política en materia de dimensión septentrional requiere una mayor notoriedad en la Unión Europea y en los países asociados. Así, es necesario aplicar en este ámbito una política estructurada clara y de relieve, tanto en las instituciones de la UE y el EEE como en las administraciones nacionales y en la sociedad civil.

El CESE solicita que, como país que ocupa la Presidencia de la UE, Finlandia aborde resultadamente esta cuestión y adopte decisiones enérgicas y un compromiso político encaminados hacia una política dinámica. Cabe agradecer que, con la ampliación, se han incorporado a la UE Estados miembros que han reforzado los recursos para el desarrollo de la dimensión septentrional. El CESE respalda también las directrices que se han propuesto para convertir la dimensión septentrional en un sector político continuo.

También se apoya reforzar la dimensión septentrional como una política conjunta de la UE, Islandia, Noruega y Rusia. Es conveniente que ésta se fundamente en los principales instrumentos de cooperación ya existentes: la política de dimensión septentrional se conforma como una extrapolación regional de los cuatro espacios comunes entre la UE y Rusia, mientras que Islandia y Noruega participan en este nuevo marco global de conformidad con el Acuerdo del EEE.

(2) Dictamen del CESE sobre el tema «La contribución de la sociedad civil a las relaciones entre la UE y Rusia» DO C 294 de 25.11.2005, p. 3.3.

(3) Dictamen del CESE sobre el tema «La dimensión septentrional y su plan de acción», DO C 24 de 31.1.2006, p. 34.

En la cumbre que celebraron la UE y Rusia en mayo de 2006 se decidió considerar el comienzo de negociaciones para la renovación del acuerdo entre ambas partes. Esta circunstancia ofrecería a su vez nuevas oportunidades para avanzar en una cooperación regional y transfronteriza basada en una dimensión septentrional dinámica. Una política común en este ámbito brindaría también la posibilidad de instituir una estrategia comunitaria más estable para el mar Báltico, estrategia que está elaborando el Parlamento Europeo.

El CESE acoge con satisfacción la resolución aprobada en junio de 2006 por el Comité consultivo del EEE y el informe titulado «El futuro de la política de dimensión septentrional», redactado en estrecha colaboración con los responsables del dictamen del CESE.

La idea de «copropiedad» de la dimensión septentrional es un principio fundamental en el que conviene hacer hincapié desde el primer momento. Los países no comunitarios de la dimensión septentrional han de desempeñar un papel de gran valor y deberán poder participar en pie de igualdad en la planificación, ejecución y seguimiento de esta política.

Para ello son necesarios poderosos mecanismos: un comité de gestión común y permanente para la dimensión septentrional, un suficiente número de subcomités subordinados a él, así como un organismo eficaz para su gestión operativa. Las partes deberían reunirse anualmente para llevar a cabo un seguimiento y dirigir la ejecución de la cooperación en el ámbito de la dimensión septentrional.

Habida cuenta de que las actividades en este campo suelen tener un carácter local, es importante garantizar en la planificación y ejecución de la política sobre dimensión septentrional una buena relación entre las administraciones locales, subregionales y nacionales y la cooperación regional.

### 2.2 Ámbitos prioritarios recomendados por el CESE

En opinión del CESE, las experiencias que se han registrado hasta la fecha en materia de cooperación en los distintos ámbitos prioritarios de la dimensión septentrional deberían ser el punto de partida para la futura política en este campo. Es necesario que se sigan aprovechando las experiencias positivas que arrojan los proyectos de asociación concretos entre los sectores público y privado.

#### 2.2.1 Una mayor atención a los proyectos de cooperación ya existentes en el sector medioambiental y en la sanidad pública

La cooperación medioambiental, que ya se ha emprendido en el contexto de la dimensión septentrional, debe centrarse principalmente en detener la contaminación de las aguas del mar Báltico y el Golfo de Finlandia, reducir cuanto antes los riesgos de contaminación provocados por los residuos nucleares en la península de Kola y, por último, apoyar los proyectos transfronterizos de cooperación que se llevan a cabo en la región de Pskov sobre cuestiones medioambientales.

Por lo que respecta a la cooperación en el ámbito de la sanidad pública, el objetivo primordial estriba en reducir las enfermedades contagiosas y, en particular, el VIH/SIDA.

El CESE anima a las partes de la dimensión septentrional a centrarse más en estos ámbitos prioritarios en el marco de los proyectos de asociación ya existentes (el proyecto NDEP –Northern Dimension Environmental Partnership– y el Vodokanal en San Petersburgo, así como el proyecto NDPHS –Northern Dimension Partnership on Public Health and Social Well-being–). Es necesario reforzar y ampliar con determinación estos proyectos, y garantizar que son objeto de una atención cada vez mayor en la UE.

### 2.2.2 El desarrollo de las infraestructuras, el transporte y la logística en la región es un requisito para fomentar el espíritu empresarial, la inversión y el crecimiento económico

El espíritu empresarial, la inversión y el crecimiento económico requieren un sistema de transporte y logística funcional en la región de la dimensión septentrional. Con esta finalidad, es necesario entablar un debate en el ámbito de la dimensión septentrional sobre cómo promover de manera conjunta el transporte y la logística en esta región con vistas a establecer unas comunicaciones lo suficientemente eficaces para dar respuesta a las crecientes necesidades de transporte de mercancías y viajeros en el norte de Europa. Así pues, hay que desarrollar conjuntamente las vías de transporte terrestre, aéreo y marítimo e integrarlas con carácter transfronterizo. Además, se debería prestar especial atención a la seguridad del transportes (en particular por lo que respecta al de ámbito marítimo) y a la cooperación entre las autoridades fronterizas (procedimientos aduaneros, normas, requisitos de sanidad, tramitación de visados, etc.) a fin de flexibilizar el tránsito fronterizo legal. En el ámbito de la dimensión septentrional se deberán encontrar también soluciones eficaces para evitar la entrada ilegal en un país (trata de seres humanos, contrabando, inmigración ilegal, etc.).

Es preciso emprender un nuevo proyecto de colaboración entre los sectores público y privado en infraestructuras, transporte y logística para la aplicación de la política de dimensión septentrional, y el CESE propone que las partes interesadas hagan todo lo posible para desarrollar un proyecto común de estas características.

### 2.2.3 El desarrollo de la cooperación y la seguridad en el campo de la energía

La ampliación de la UE y las tendencias internacionales en el campo de la energía resaltan la importancia de estrechar la cooperación en el norte de Europa por lo que respecta a este ámbito. El CESE solicita que se coordine la cooperación regional y que la UE y Rusia entablen un debate sobre el tema de la energía, a fin de mejorar su seguridad y disponibilidad. En el marco de la dimensión septentrional y con arreglo a la nueva política en este ámbito, el Comité recomienda que se establezca una asociación en el campo de la energía, centrado en el desarrollo sostenible en relación con el uso de los recursos naturales, la eficiencia energética y los recursos de energía renovable, la seguridad en el transporte energético y las perspectivas medioambientales.

Al poseer enormes recursos energéticos, la dimensión septentrional no solamente reviste importancia para los países de esta región, sino que también tendrá una considerable repercusión en el conjunto de la UE. Como quiera que posiblemente desempeñe en el futuro un papel crucial para la seguridad del suministro de petróleo y gas en la UE, esta región despertará el interés de todos los países de la Unión. Esta mayor atención que despierta la Europa septentrional en la nueva Política Energética de Europa refleja la importancia que reviste la nueva

política en materia de dimensión septentrional. En su nuevo Libro Verde sobre la energía <sup>(4)</sup>, la Comisión menciona concretamente a Rusia y Noruega como socios importantes en una nueva política común de la UE en materia de política energética exterior.

La dimensión septentrional es un componente importante para el desarrollo equilibrado de las infraestructuras energéticas europeas. La región de la dimensión septentrional necesitará un considerable nivel de inversiones para garantizar un grado suficiente de suministro energético en el futuro, tanto por lo que respecta a las infraestructuras de transporte energético como a la explotación de los recursos del gas existentes en la zona. Un aumento de la inversión implica no sólo crecimiento económico, sino también más empleo y más actividad incluso en sectores no relacionados directamente con la explotación de recursos en alta mar. No obstante, es importante que la explotación de los enormes recursos de gas y petróleo, se base en un desarrollo sostenible, la normativa medioambiental más estricta y el respeto a los deseos de la población local.

También se necesita un sistema coordinado para controlar en las regiones septentrionales los ecosistemas marinos, y este sistema deberá formar parte de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la dimensión septentrional. También es importante que la explotación de los recursos del gas y petróleo vayan de la mano de un sector pesquero viable y un entorno marino saludable. Hay que garantizar los niveles de seguridad más estrictos para el transporte marítimo de petróleo y gas en la región. Esta necesidad se hará más acuciante a medida que se extienda en el futuro el transporte de gas natural líquido (GNL).

En este contexto, cabe valorar positivamente la propuesta lanzada por el Gobierno noruego en marzo de 2006 al objeto de establecer un sistema nuevo y más coordinado para el control de los ecosistemas marinos en las regiones septentrionales. El CESE acoge con satisfacción también la resolución que el comité parlamentario paritario del EEE aprobó en mayo de 2006 con el título «*Europe's High North: Energy and Environmental Issues*», cuyas conclusiones se alinean con las orientaciones expuestas en el presente dictamen.

Asimismo, el CESE recalca que en la cooperación energética de la dimensión septentrional se debe prestar una seria atención al creciente transporte de energía que tiene lugar en el Golfo de Finlandia y en el mar Báltico, especialmente por lo que respecta a la organización y la seguridad de dicho transporte y con vistas a reducir al mínimo el riesgo de daños medioambientales.

### 2.2.4 Una apuesta por la sociedad civil, las redes de cooperación y la información pública

#### 2.2.4.1 El reforzamiento de la sociedad civil, los valores democráticos comunes, los derechos humanos y el diálogo social abierto

El éxito de la cooperación entre los socios de la dimensión septentrional pasa por la aplicación de los valores comunes en todos y cada uno de estos países. **El pluralismo democrático, una sociedad civil vigorosa, un diálogo social abierto y el buen funcionamiento de la economía de mercado son complementarios entre sí.** Es necesario realizar un esfuerzo en estos aspectos, especialmente en Rusia, donde se requieren unas medidas activas en el ámbito de la sociedad civil y unas instituciones democráticas.

<sup>(4)</sup> Libro Verde de la Comisión «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura», 8 de marzo de 2006.

En su dictamen de julio de 2005 sobre las relaciones entre la UE y Rusia, el CESE prestaba seria atención a la situación que se vive en Rusia a este importante respecto. El CESE constata que, por lo que parece, la nueva legislación sobre las organizaciones de la sociedad civil no ha hecho sino deteriorar aún más estas condiciones. Se trata de una circunstancia que se deberá corregir en el futuro por vía legislativa. Cuando las autoridades rusas desarrollen sus políticas y sus prácticas de modo convincente a fin de entablar unas relaciones abiertas y constructivas con los agentes de su sociedad civil, la cooperación estrecha con este país comenzará a contar con un amplio apoyo. Sería importante, entre otras cosas, que la «Cámara cívica» que se ha creado en Rusia se convirtiera en un instrumento fiable para la consolidación de un diálogo social eficaz. Así pues, es necesario apoyar un reforzamiento de las capacidades de los protagonistas de la sociedad civil rusa para mejorar también su disposición hacia un diálogo constructivo.

Estas cuestiones también deberán fomentarse como un elemento más de la cooperación regional en el ámbito de la dimensión septentrional, de la que Rusia es parte interesada.

#### 2.2.4.2 Promover las redes transfronterizas de cooperación entre las sociedades civiles

Se debe hacer un esfuerzo en favor de un **diálogo transfronterizo** abierto y eficaz para fomentar los aspectos ya expuestos en el capítulo precedente. Los agentes de la sociedad civil asumen una responsabilidad y un papel fundamentales en este ámbito, y es imprescindible que las iniciativas para el reforzamiento de las relaciones y la cooperación en cada uno de los ámbitos de actuación tengan su origen en los correspondientes instancias de la sociedad civil. No se debería insistir en la «copropiedad» de la dimensión septentrional únicamente a nivel gubernamental, sino también en el seno de la sociedad civil y entre sus agentes, en los distintos países que participan en esta iniciativa. En este contexto, la política de la dimensión septentrional sólo se podrá ejecutar favorablemente si se incorpora activamente a los agentes de la sociedad civil al proceso.

En la política relativa a la dimensión septentrional hay que apoyar resueltamente la posibilidad de crear redes, diálogo y cooperación entre los protagonistas de la sociedad civil de los distintos países y regiones como, por ejemplo, en el noroeste de Rusia. Es preciso establecer la **cooperación transfronteriza** «personal» como una de las prioridades políticas. Hay que fomentar la movilidad, los recursos humanos, el intercambio de experiencias, aptitudes e información y el reconocimiento recíproco de titulaciones. Esta cooperación transfronteriza deberá englobar a todos los agentes de la sociedad civil, como los empresarios –PYME y otros–, los trabajadores, los jóvenes y los estudiantes, las mujeres, la comunidad científica y cultural, las minorías, las organizaciones medioambientales, las asociaciones agrícolas y forestales o los consumidores. Las actividades de alcance transfronterizo han de orientarse hacia el establecimiento de marcos concretos de asociación e iniciativas de proyectos comunes entre estos interlocutores. Se debe brindar a las partes interesadas la posibilidad de emprender sin complicaciones iniciativas de proyectos de cooperación en el marco de la dimensión septentrional.

Con el desarrollo de unas relaciones tripartitas y unos mercados laborales eficaces en todas las regiones englobadas en la dimensión septentrional se pretende encontrar un equilibrio entre una competencia leal para el mundo empresarial y unas condiciones de trabajo decentes para los trabajadores. Las relaciones y el mercado de trabajo presentan ya un buen nivel de desa-

rollo en numerosos países y las competencias en este ámbito debería compartirse con las organizaciones de aquellos países donde estén menos desarrolladas. La política en materia de dimensión septentrional ha de ser un instrumento marco idóneo para emprender proyectos transfronterizos en este campo. El papel de los interlocutores sociales en todos los países de la dimensión septentrional ha de consistir en garantizar que las iniciativas y la legislación encaminadas hacia un cambio económico y social, y una mejora de la situación del empleo, tengan presentes a estos interlocutores de manera equilibrada. Para lograr este objetivo, deberán implicarse en cualquier debate relacionado con cuestiones del mercado laboral.

#### 2.2.4.3 Reforzamiento de la información pública

La **visibilidad pública** de la dimensión septentrional es muy reducida. Es mal conocida en cualquier país, ya sea en la UE o en los terceros países de la dimensión septentrional. Por este motivo, las partes asociadas deben aspirar a reforzar esta dimensión en el plano informativo y por los distintos canales de comunicación. Hay que ofrecer a la opinión pública información suficiente sobre la dimensión septentrional, ya que ésta es la base para atraer el interés de la sociedad civil hacia esta iniciativa y apoyar la incorporación y la contribución de los interlocutores sociales en el proceso. Además, hay que lograr también que los agentes de la sociedad civil transmitan la información en el seno de la sociedad, por lo que se deberá realizar un esfuerzo para acometer las acciones necesarias en materia de comunicación y formación.

Es evidente que el ámbito de la dimensión septentrional necesita un centro encargado de velar por esta información y coordinar los aspectos prácticos de las redes, las relaciones y la financiación. Las partes asociadas en la dimensión septentrional deberían adoptar una decisión para crear un centro de estas características. Con esta finalidad, el CESE propone que se reabra en San Petersburgo la oficina recientemente clausurada de la Comisión Europea y que se deleguen en ella las funciones operativas cuya relación con la dimensión septentrional haya sido constatada de manera conjunta. También cabría considerar la posibilidad de atribuir la gestión de funciones operativas de la dimensión septentrional a la secretaría de alguno de los órganos regionales ya existentes y mencionados en el punto 2.4.

#### 2.2.5 Es necesario dedicar una mayor atención a las relaciones con la sociedad civil de Belarús

En los debates sobre el desarrollo de la política en materia de dimensión septentrional se ha propuesto su ampliación a Belarús. Si bien este argumento está justificado desde el punto de vista geográfico, las actuales condiciones políticas del país no hacen posible la cooperación oficial. Sin embargo, el CESE desearía resaltar que las cuestiones planteadas en los puntos precedentes y, en particular, en el 2.2.4 son especialmente válidas para Belarús.

El Comité considera que se puede influir en estas condiciones promoviendo las relaciones entre los interlocutores de la sociedad civil y sus homólogos bielorrusos. Por su parte, el Comité continuará estrechando este tipo de relaciones, y propone respaldar también estas actividades en el marco de la dimensión septentrional.

El CESE está elaborando en la actualidad un dictamen específico sobre las relaciones entre la UE y Belarús.

*2.3 La consulta a la sociedad civil será elemento esencial de un mecanismo de cooperación en el ámbito de la dimensión septentrional. El CESE muestra su disposición a apoyar este aspecto*

Hay que crear un mecanismo de consulta eficaz en el ámbito de la dimensión septentrional para que los principales interlocutores de la sociedad civil puedan influir con sus posiciones, recomendaciones y competencias en la aplicación y seguimiento de esta iniciativa.

El CESE considera adecuado un modelo que prevea una reunión anual de los agentes de la sociedad civil, similar al que viene funcionando desde hace años para la cooperación en la región mediterránea. La cooperación euromediterránea ha obtenido excelentes resultados, al igual que el Comité consultivo para la cooperación del EEE. Además de todo ello, convendría crear un subgrupo consultivo de la sociedad civil que, subordinado al comité administrativo para la dimensión septentrional ya planteado en el cuarto párrafo del punto 2.1, participaría regularmente en el seguimiento de esta política y llevaría a cabo los preparativos de la reunión anual anteriormente mencionada.

Este sistema brindaría a los responsables de la dimensión septentrional la posibilidad de aprovechar las contribuciones de los distintos agentes de la sociedad civil en la aplicación económica y social de esta política.

El CESE ya ha organizado dos conferencias en las que se han congregado interlocutores de la sociedad civil de distintos países englobados en la dimensión septentrional. El Comité ha estrechado con el paso de los años sus relaciones con los principales agentes de la sociedad civil en todos los países asociados que no pertenecen a la UE. De este modo, el Comité tiene una experiencia práctica en materia de cooperación en la sociedad civil que puede aprovecharse de modo inmediato.

De hecho, el CESE está dispuesto a incorporar activamente a los interlocutores de la sociedad civil en la ejecución de la próxima política en materia de dimensión septentrional. La intención del Comité es crear un grupo de seguimiento específico y asumir un papel principal en la organización de las reuniones anuales de estos interlocutores. De este modo, se tendría también en cuenta la cooperación ya existente en el marco del EEE. Estas reuniones tendrían como cometido exponer las directrices para la aplicación de la dimensión septentrional, principalmente por lo que respecta a aquellas cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la sociedad civil, es decir, los aspectos que ya se han recogido en el punto 2.2.4. El Comité propone que este sistema se incluya en el mecanismo de cooperación oficial de la dimensión septentrional.

*2.4 Los órganos regionales constituyen el punto de partida idóneo para la gestión administrativa de la dimensión septentrional*

El CESE respalda el planteamiento de que los órganos de cooperación regional ya existentes –principalmente el Consejo de los Estados del Mar Báltico (CBSS), el Consejo Euroártico de Barents (BEAC), el Consejo de Ministros Nórdico (NMC) y el Consejo Ártico– desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la dimensión septentrional. Así pues, se deberá fomentar enérgicamente una coordinación y cooperación cada vez más estrechas entre estos organismos –y entre ellos y el comité administrativo que se ha propuesto en el punto 2.1–, ya

que constituyen el punto de partida idóneo para la gestión global de la dimensión septentrional.

En este contexto, la sociedad civil gozaría de una verdadera oportunidad para participar con sus contribuciones en la cooperación en el plano de la dimensión septentrional a través de sus propias redes de cooperación regional –la Red de organizaciones sindicales del mar Báltico (BASTUN), el BAC, la Asociación de Cámaras de Comercio del mar Báltico (BCCA) o las distintas ONG– y las relaciones que entablen éstas con los organismos ya mencionados.

*2.5 Los mecanismos de financiación de las acciones que se emprendan en el marco de la dimensión septentrional deben ser claros*

Habría que concretar algunos ámbitos prioritarios en proyectos público-privados para la dimensión septentrional, marcados por la claridad en lo relativo a sus socios, planes de acción, calendarios y presupuestos.

Asimismo, en aquellos casos en los que algún país asociado no haya logrado establecer todavía un sistema para los proyectos de asociación en un determinado ámbito prioritario, se debería intentar llegar cada año a un acuerdo sobre programas de acción precisos, su aplicación y financiación.

Por lo que respecta a las medidas propuestas o cuya aplicación corresponda a los interlocutores de la sociedad civil (véase en particular el punto 2.2.4), es muy importante establecer un procedimiento que permita financiar medidas de poca envergadura, con un proceso de solicitud simplificado en la medida de lo posible. Es necesaria ayuda técnica para asesorar en los procesos de solicitud. Al mismo tiempo, es fundamental que los procesos de tramitación y aprobación de las solicitudes de los proyectos sean ágiles y flexibles y no requieran demasiado tiempo. El CESE considera que los representantes de la sociedad civil también podrían asumir responsabilidades en el mantenimiento de estos procedimientos.

Por parte de la UE, el instrumento europeo de cooperación y vecindad ha de ser una fuente fundamental para la financiación de las actividades en el área de la dimensión septentrional. Es necesario reservar fondos suficientes de este instrumento para proyectos y medidas en dicho ámbito y, además, se deberán asignar recursos adecuados para la gestión de la dimensión septentrional.

La financiación procedente de Rusia y los mecanismos de financiación de Noruega y del EEE son necesarios para llevar a la práctica la cooperación regional y transfronteriza a efectos de la dimensión septentrional. También seguirán siendo muy necesarias las fuentes de financiación, nacionales e internacionales, que han venido participando hasta ahora en los proyectos de la dimensión septentrional (BERD, BEI, el Banco Nórdico de Inversiones, etc.), a fin de garantizar el futuro éxito y finalidad en la aplicación de una política común en este ámbito.

Es preciso además divulgar de manera eficaz en el seno de la sociedad civil una información fácilmente comprensible sobre la financiación disponible y sus distintas fuentes, así como sobre los procedimientos de solicitud para financiar los distintos proyectos.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política europea de vecindad»

(2006/C 309/20)

Por carta de 22 de abril de 2005 de la Comisaria Benita FERRERO-WALDNER, 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 tema: «Política europea de vecindad».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2006 (ponente: Sra. CASSINA).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado el presente Dictamen por 160 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones.

### Contexto

El CESE ya ha realizado dos evaluaciones parciales sobre la política europea de vecindad en los países de Europa Central y Oriental y en la zona mediterránea <sup>(1)</sup>. En este dictamen, por tanto, sólo se recogen algunos elementos de dichos documentos, que se transmitirán para información, junto al presente texto, a las autoridades de la UE y de los países interesados.

### 0. Síntesis y conclusiones

0.1. El CESE concede una enorme importancia estratégica a la política europea de vecindad, cuyo potencial para la paz, la estabilidad, las políticas y valores compartidos y el fomento de los intercambios a todos los niveles con los países vecinos deberá valorizarse a través de una aplicación coherente y responsable.

0.2. El CESE subraya en particular la necesidad de asegurar la coherencia entre:

- las políticas exteriores de los Estados miembros y la política europea de vecindad;
- las otras acciones relativas a las relaciones exteriores de la UE y la política europea de vecindad;
- las políticas exteriores e internas de los países asociados y la propia política europea de vecindad;
- las acciones de las diversas direcciones generales de la Comisión que intervienen en la aplicación de la política europea de vecindad;
- las decisiones presupuestarias de la UE y la importancia estratégica de la política europea de vecindad;

<sup>(1)</sup> La primera corresponde al Dictamen sobre el tema «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» (dictamen; ponente: Sra. ALLEWELDT — DO C 80 de 30.3.2004, p. 148-155); y la segunda al Dictamen sobre el tema «El papel de los órganos consultivos y las organizaciones socioprofesionales en la aplicación de los acuerdos de asociación y en el marco de la política europea de vecindad» (contribución temática a la Cumbre socioprofesional euromediterránea celebrada en Jordania los días 16 y 17 de noviembre de 2005; ponente: Sra. CASSINA, en colaboración con los consejos consultivos de Grecia, Israel y Túnez y la representación del sector socioprofesional de Marruecos).

- la aplicación del principio de diferenciación (que puede favorecer la competitividad entre países y zonas) y la oportunidad de crear sinergias de zonas y entre zonas (en aras de la cooperación y de una mayor comprensión);

- las medidas concretas que se consideran prioritarias y los grandes objetivos que se persiguen.

0.3. El CESE insta a todos los agentes institucionales interesados a que reconozcan en la práctica que la apropiación conjunta implica una plena adhesión a los valores democráticos que deben respetarse y fomentarse y no sólo compartirse formalmente: la apropiación debe constituir el principio fundamental de las relaciones no sólo entre la UE y los países asociados, sino también dentro de la propia UE y, en los países asociados, entre las administraciones nacionales y la representación de la sociedad civil. Por consiguiente, una aplicación eficaz y satisfactoria de la política europea de vecindad pasa por la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, en particular de los agentes sociales y socioprofesionales, cuyo papel consultivo y capacidad de negociación deberán promoverse y reconocerse explícitamente. De ahí, que deba garantizarse lo siguiente:

- una información clara, transparente, documentada y rápida sobre decisiones relativas a la aplicación de la política europea de vecindad;

- lugares, instrumentos y mecanismos de consulta y participación en la elaboración de tales decisiones para entablar un eficaz diálogo civil;

- información, instrumentos y datos armonizados para evaluar las acciones llevadas a cabo a través del compromiso a lanzar iniciativas para dicho fin de forma periódica;

- oportunidades de formación y acceso a los recursos y programas comunitarios, de modo que dichas organizaciones puedan aportar una buena contribución a la aplicación de la política europea de vecindad;

- oportunidades para establecer redes de diálogo, cooperación y supervisión de la aplicación de la política europea de vecindad entre organizaciones de los diversos países y zonas.

0.4. El CESE se compromete a establecer, mantener y desarrollar las relaciones con los organismos consultivos y las organizaciones socioprofesionales de los países asociados, a escucharles siempre y a cooperar con el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones para contribuir a una aplicación de la política europea de vecindad participativa, eficaz y coherente con los objetivos de paz, estabilidad, seguridad y desarrollo común y sostenible.

## 1. Introducción

1.1 En el transcurso del proceso de integración, las autoridades comunitarias siempre han tenido en cuenta la situación de los países vecinos por, al menos, dos buenos motivos:

- el primero se refiere a la razón política fundamental que ha inducido a los países europeos a integrarse en una comunidad, a saber: la exigencia de paz, libertad y estabilidad, tanto dentro como fuera de la zona de integración;
- el segundo se refiere al proceso de integración económica y de los mercados, que ha implicado la doble necesidad de garantizar una zona de libre cambio más amplia que la constituida sólo por los Estados miembros y de competir, por tanto, con países que ya tuviesen o estuvieran adquiriendo dinámicas de crecimiento económico y de desarrollo humano equiparables a las comunitarias con el fin de que los intercambios pudieran beneficiar recíprocamente y no fuesen objeto de distorsiones, dumping o repliegues proteccionistas de una u otra parte.

1.2 Durante el largo periodo en que el mundo se encontraba dividido en dos bloques, la heterogeneidad de las economías de Europa Occidental y Oriental, pero sobre todo la diversidad de los sistemas políticos, hicieron que los intercambios se redujeran desgraciadamente al mínimo (no sólo económicos, sino y sobre todo humanos, culturales y sociales) y que el conocimiento entre los pueblos de ambas partes de Europa se redujese durante cuatro décadas a los contactos diplomáticos y a las relaciones superficiales entre organizaciones o entes locales. Esto tuvo dos resultados negativos: cristalizar los estereotipos provocados por la guerra fría y favorecer una supuesta legitimidad democrática internacional que los gobiernos del sistema soviético no tenían ni podían tener.

1.3 Durante el mismo periodo, sin embargo, la Comunidad Europea mejoró las relaciones con los países vecinos europeos que poseían un sistema democrático (o que habían pasado de la dictadura a la democracia, como fue el caso de Grecia, España y Portugal) y realizó cuatro procesos de ampliación<sup>(2)</sup>. Con los países que no tenían perspectivas o no pretendían incorporarse a la Comunidad, se entablaron relaciones estables a través de acuerdos específicos, a saber: la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), creada en 1960, y el Espacio Económico Europeo (EEE), establecido en 1994, así como un gran número de acuerdos bilaterales (especialmente, con los países de la cuenca mediterránea).

<sup>(2)</sup> Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda en 1973; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986; y Austria, Suecia y Finlandia en 1995.

1.4 Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, la zona contigua a los países de la cuenca meridional y oriental mediterránea fue adquiriendo cada vez más importancia a los ojos de la Comunidad Europea. Este hecho condujo al establecimiento, en la conferencia interministerial de Barcelona de 1995, de una asociación estratégica, consistente en acuerdos de asociación y proyectos regionales, cuyo objetivo era establecer antes de 2010 una zona de libre cambio, paz, seguridad y prosperidad común.

1.5 No obstante, el acontecimiento que cambió radicalmente la situación geopolítica de la Comunidad —que ya había logrado integrar sus mercados y se preparaba para crear la moneda única— fue el hecho de que los países de Europa Central y Oriental se liberaran del sistema soviético y su transición a un régimen democrático y a la economía de mercado.

1.6 La reunificación del continente europeo, tras la ampliación del 1 de mayo de 2004, representa el logro político más importante de Europa en la historia de la posguerra. De este modo, la UE se convierte en una zona rica en capital humano, cultural, histórico, económico y social completamente nueva con respecto al pasado. Este cambio sustancial, cuantitativo y cualitativo de la UE, nos obliga a comprender a fondo, valorar, promover y defender la nueva realidad, adaptando el conjunto de las políticas comunitarias y, por consiguiente, la política de relaciones con los países vecinos. La política europea de vecindad nace de estas convicciones, totalmente compartidas por el CESE, órgano que ha contribuido a estos logros mediante su compromiso de cooperación y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos.

## 2. Fase inicial de la política europea de vecindad (PEV)

2.1 En el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de finales de noviembre de 2002, se mencionó la necesidad de elaborar una política de vecindad. En diciembre del mismo año, el Consejo Europeo de Copenhague invitó a la UE a intensificar las relaciones con los países vecinos sobre la base de valores comunes con objeto de evitar nuevas divisiones en Europa y de promover la estabilidad y la prosperidad tanto dentro como fuera de sus fronteras. En un principio, se haría un mayor hincapié en las relaciones con Rusia, Ucrania, Belarús y Moldavia, además de los países asociados mediterráneos (PAM).

2.2 En 2003 y 2004 la Comisión publicó dos comunicaciones y una propuesta de Reglamento para la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 104 final — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»; Bruselas, 11.3.2003.

COM(2004) 373 final — Comunicación de la Comisión Europea sobre la «Política europea de vecindad — Documento de estrategia»; Bruselas, 12.5.2004.

COM(2004) 628 final — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; 29.9.2004.

2.3 Aparte de los cuatro países mencionados anteriormente, a lo largo de 2004 y a petición de los tres países del Cáucaso meridional, la PEV se extendió a Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Previamente Rusia había declarado que no participaría en la PEV, pero que continuaría la relación con la UE en el marco de la «asociación estratégica». La PEV no se aplica ni a los países de los Balcanes que han suscrito el Pacto de Estabilidad de los Balcanes o que son candidatos a la UE (como Croacia) ni a Turquía (que anteriormente se inscribía en la política de asociación euromediterránea y que ha pasado a ser país candidato tras iniciar las negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005).

2.4 La PEV prevé compartir con los países vecinos un considerable número de políticas e implica el compromiso prioritario de la UE y de los países asociados a favor de valores comunes (apropiación conjunta): Estado de Derecho, buen gobierno, respeto de los derechos humanos y de las minorías, consagración del principio de igualdad entre hombres y mujeres, economía de mercado y desarrollo sostenible. Se requiere un compromiso especial por parte de los países asociados en la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva y en pro del respeto de la legalidad internacional y de la resolución pacífica de conflictos.

2.5 Los planes nacionales de acción (PNA) se definen de común acuerdo con los países asociados, de conformidad con la especificidad y las exigencias de los diversos interlocutores (principio de diferenciación) y con un conjunto de prioridades comunes relativas a la promoción de los valores mencionados en el punto anterior. Los PNA se aprueban en los consejos de asociación de los respectivos países y se aplican en colaboración con la UE. Esta se encarga, además, de supervisar dicha aplicación a través de informes periódicos elaborados por la Comisión, lo que también permite adaptar el desarrollo de la estrategia a los resultados que cada país asociado logre obtener.

2.6 Durante el actual periodo de programación de las perspectivas financieras, que concluye a finales de 2006, los recursos serán los de los programas TACIS y MEDA. Sin embargo, para las perspectivas financieras 2007-2013, se prevé emplear un único instrumento de financiación de la PEV (ENPI — Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación). Aunque su dotación está pendiente de establecerse, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, debería corresponder aproximadamente al doble de los actuales recursos asignados a los dos programas citados.

2.7 Desgraciadamente, el CESE ha constatado que hasta el momento la Comisión no ha propuesto, ni en sus documentos ni en las negociaciones para la definición de los PNA, elementos propios del desarrollo comunitario que hayan apoyado y hecho más democrático y participativo el proceso de integración: concretamente se observa la ausencia del concepto de «diálogo social» y de «función consultiva». El CESE ya ha señalado dichas lagunas a la Comisión en varias ocasiones y espera que todas las autoridades comunitarias hagan lo posible por que estos conceptos se incluyan en la aplicación de los PNA.

### 3. El concepto de «vecindad» y problemas generales

3.1 Si bien el concepto de «vecindad» resulta intuitivamente bastante claro, no está tan claro que una política basada en dicha intuición, aunque presente grandes ambiciones, pueda contener el rigor estratégico necesario. La UE, como tal, se ha dotado de una política que aún presenta limitaciones: los Estados miembros conservan y ejercen celosamente las múltiples competencias en la materia. Lo importante es comprender que la política de relaciones exteriores de la UE no impide que los Estados miembros elaboren sus estrategias nacionales; es más, puede complementarlas y aportarles su valor añadido si los Estados miembros desarrollan la voluntad de actuar juntos y de dotarse de instrumentos para coordinar sus acciones de política exterior de forma que se garantice la coherencia y la eficacia de las intervenciones de todas las partes interesadas en un determinado ámbito de acción. En el caso de la PEV, este objetivo puede conseguirse, pero a condición que los Estados miembros y la UE persigan con determinación la coherencia con el marco europeo y se presenten ante los interlocutores como un bloque con los mismos objetivos y propuestas convergentes.

3.2 De acuerdo con el CESE, el concepto de «política de vecindad» excluye una interpretación meramente geográfica. Es más, la definición de la PEV que aparece en los documentos citados en la nota al pie de página nº 3 confiere al término un sentido fuertemente marcado de comunidad (o de búsqueda de comunidad) de valores, culturas e intenciones (\*). Se trata de una vecindad geográfica y, sobre todo, política y de valores. Por lo tanto, no se puede excluir por el momento la idea de que otros países formen parte de la PEV en el futuro.

3.3 Una dificultad que podría surgir en relación con la apropiación conjunta de las acciones que hay que llevar a cabo lo constituye el hecho de que para los países asociados de la PEV no se habla de adhesión. La perspectiva de una eventual adhesión serviría efectivamente de mayor estímulo, pero hay que destacar que los contenidos, la metodología y proporcionalmente también los recursos de que se dispone para la aplicación de los PNA son similares —si no iguales— a los utilizados en el proceso de adhesión de los nuevos Estados miembros de la última ampliación. Del mismo modo, el mecanismo de aplicación de políticas de desarrollo en los países asociados debería seguir el ejemplo de las políticas estructurales y basarse en una asociación mucho más estrecha entre la UE y los países asociados. Una de las características metodológicas de la PEV es el procedimiento progresivo, que deja las puertas abiertas a la verificación de los métodos y de los instrumentos utilizados y especialmente a la evaluación de avances significativos que pudiesen eventualmente modificar el marco de los objetivos actuales. Ahora, en la «nueva fase» de la PEV, se prevén relaciones aún más estrechas con los países asociados que mejor aplican los PNA: se trata de un tipo de incentivo que debería intensificar aún más las relaciones económicas y políticas, y se espera que también sociales, respondiendo así a las expectativas, en ocasiones incluso entusiastas, de la población de los países asociados. El CESE considera, por tanto, que no convendría ni proponer un marco rígido que excluya cualquier posibilidad de adhesión ni alimentar vanas esperanzas.

(\* ) El hecho de que Armenia, Azerbaiyán y Georgia (que no limitan geográficamente con la UE) hayan solicitado que se les incluya en la PEV es una prueba concreta de esta afirmación.

3.4 La Comisión publicó en marzo de 2005 una Comunicación en la que se formulaban las recomendaciones para los países con los que aún no se han aprobado PNA <sup>(5)</sup>: se trata de los tres países del Cáucaso meridional, además de Egipto y el Líbano. El Consejo Europeo del 25 de abril de 2005 respaldó el documento y expresó su deseo de que la definición de los PNA pudiera completarse pronto con el fin de que los órganos competentes (consejos de asociación) los aprobasen rápidamente y así pudieran incluirse en la fase de aplicación. El Consejo también ha llamado la atención sobre la necesidad de aplicar el principio de diferenciación y, al mismo tiempo, ha valorado la declaración de los tres países del Cáucaso meridional que pretenden optimizar el uso de los instrumentos de la PEV a fin de reforzar la cooperación regional (véase también el punto 4).

#### 4. Problemas de las diversas zonas

4.1 La PEV se caracteriza por un fuerte bilateralismo entre la UE y los países asociados, pero sus ámbitos de acción (que corresponden grosso modo con los países de Europa Central y Oriental, del Mediterráneo y del Cáucaso meridional respectivamente) presentan especificidades internas, razón por la cual los responsables de la aplicación de la PEV deberían promover sinergias entre zonas y las relaciones dentro de una misma zona. Este objetivo puede conseguirse mediante acciones e incentivos específicos que fomenten el desarrollo de relaciones y colaboraciones dentro una misma zona y entre varias. De este modo, se favorecería, además de a los propios países de las tres zonas —que a menudo lo solicitan explícitamente—, la estabilidad, la seguridad y la paz de toda la UE e incluso de los países que no entren dentro del ámbito de aplicación de la PEV. Sin embargo, es especialmente importante que se mantenga la flexibilidad y el pragmatismo para asegurar un equilibrio adecuado entre el bilateralismo y la promoción de la cooperación interna y entre zonas.

4.2 El mecanismo de aplicación de la PEV conlleva un cierto grado de competencia entre los diferentes países asociados. De hecho, a medida que un país avanza hacia los objetivos establecidos en común con la UE, su condición de socio de la UE puede mejorar (más simplificación, apoyo a acciones clave y apertura de los mercados, así como facilidades para el movimiento de personas, etc.). Dicha competitividad también puede manifestarse a nivel de las zonas y, en este caso, conviene actuar con mucha cautela para no dar lugar a frustraciones y actitudes abandonistas en las zonas —o en los países de una zona— que tengan más dificultades. Es fundamental que se favorezcan los contactos entre países y zonas porque, si cada agente de la PEV se convence de que no sólo está trabajando para sí mismo, sino también para una gran empresa común, se contribuirá a desarrollar la comprensión recíproca y a determinar posibles vías de cooperación que a lo mejor no se han previsto. La aportación de la sociedad civil puede representar un potente motor en esta dinámica.

4.3 Al mismo tiempo, cabe señalar que en todas y entre las grandes zonas cubiertas por la PEV existen conflictos manifiestos, latentes o potenciales. En el interior de algunos países asociados también encontramos otras tensiones, sobre todo donde la democracia no está consolidada. La preocupación por las posibles repercusiones dentro de la UE es legítima, pero no tanto como la preocupación por la seguridad y la estabilidad de los países asociados y de su población. Por consiguiente, ha de prestarse una especial atención a las acciones específicas que, en la aplicación de los PNA, se orienten explícitamente a eliminar las fuentes de tensión y enfrentamiento, a crear las condiciones idóneas para la resolución de dificultades y a promover la cooperación entre países, economías y pueblos. Es evidente que en estas medidas han de intervenir obligatoriamente las organizaciones de la sociedad civil como protagonistas de la cooperación económica, social y cultural e instrumentos clave de la convivencia pacífica.

4.3.1 También es importante que las diversas iniciativas de la UE en materia de relaciones exteriores se elaboren asegurando la coherencia con los diversos elementos de la PEV. En este sentido, las relaciones con Rusia resultan particularmente delicadas en el marco de la asociación estratégica, como lo demuestra la reciente crisis del gas. Por otro lado, sería conveniente (y no sólo en el caso de Ucrania) que se estudiaran bien todas las consecuencias, incluidas las de tipo social y económico, que el reconocimiento del estatus de economía de mercado puede implicar tanto para el país interesado como para la UE.

4.3.2 En este contexto, sería hipócrita omitir que una de las finalidades de la PEV es la de garantizar unas buenas relaciones con los países que nos suministran materias primas relacionadas con la energía. Esto no resulta escandaloso mientras se cumplan dos condiciones: 1) que la preocupación legítima de suministro no prevalezca sobre los objetivos de desarrollo económico y social compatible de los países asociados; 2) que los Estados miembros sean más coherentes y demuestren una verdadera voluntad de cooperar entre ellos para resolver juntos los problemas delicados y estratégicos vinculados al sector energético.

4.4 En este mismo orden de ideas y de objetivos, la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros de la UE y los países asociados adquiere una importancia crucial. La mayoría de los nuevos Estados miembros limitan con países cubiertos por la PEV y, por tanto, están expuestos tanto a las dificultades que la vecindad puede suponer como a las oportunidades que ésta ofrece. La aplicación de la PEV debe, por consiguiente, dirigirse a reducir al mínimo los riesgos de inestabilidad (tanto política como económica y social) y sobre todo a favorecer la conversión de posibles oportunidades en políticas concretas y logros recíprocamente útiles. Esto tendrá una repercusión positiva en todo el territorio de la UE —ampliamente abierto y homogéneo— que se reflejará en mayores y mejores intercambios, así como en un aumento de la seguridad y del conocimiento entre los pueblos.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 72 final — Comunicación de la Comisión al Consejo — Política europea de vecindad — Recomendaciones para Armenia, Azerbaiyán y Georgia y para Egipto y Líbano — Bruselas, 2.3.2005.

4.5 El presente dictamen no pretende analizar la realidad específica de los diversos países o zonas, dado que, como se señala al principio, el CESE ya ha aportado algunas contribuciones específicas sobre el Mediterráneo y sobre los nuevos vecinos del Este. El encuentro que mantuvo el CESE con las organizaciones de la sociedad civil ucraniana en Kiev en febrero de 2006 ha despertado una gran animación en dichas organizaciones –que demuestran entusiasmo por la UE y tienen muchas expectativas con respecto a la PEV– y ha demostrado que el trabajo realizado para el citado dictamen sobre los vecinos del Este comienza a dar resultados concretos. El CESE está decidido a imponerse objetivos de diálogo y cooperación más estructurados y a un plazo más largo con las organizaciones de la sociedad civil de Ucrania.

4.5.1 Por lo que respecta a Belarús, el CESE expresa su profunda preocupación por los recientes acontecimientos y condena la represión, así como las prácticas antidemocráticas y persecutorias que menoscaban sus derechos civiles y sociales. El CESE, que seguirá forjando relaciones cada vez más estrechas con las organizaciones de la sociedad civil de Belarús, está elaborando un dictamen al respecto <sup>(6)</sup>.

4.5.2 Desgraciadamente, el CESE todavía carece de un análisis directo e incluso de contactos estables con las organizaciones de la sociedad civil de los países del Cáucaso meridional. Dicha carencia podría solucionarse en breve con el inicio de una labor de profundización mediante la elaboración de un documento informativo y de un eventual dictamen específico.

## 5. Instrumentos metodológicos y financieros

5.1 La metodología para la aplicación de los PNA implica un proceso continuo de diálogo y negociaciones entre las autoridades de la UE y de los países interesados. A fin de llevar a cabo sus acciones, todos han de seguir los procedimientos utilizados en el marco comunitario. En lo que se refiere al programa MEDA, el CESE ya ha señalado en otras ocasiones su gran preocupación por las dificultades de acceso a los fondos por parte de los beneficiarios, sobre todo las organizaciones de la sociedad civil <sup>(7)</sup>. Aunque los procedimientos de asignación y control deben aplicarse rigurosamente para evitar cualquier uso fraudulento de los recursos, hay que garantizar su claridad, transparencia (por ejemplo, la traducción de los formularios a las lenguas de los destinatarios), simplicidad y coherencia con las finalidades políticas de la PEV. Si se multiplican desmesuradamente los procedimientos para el acceso a los fondos y se complican con una lógica totalmente burocrática, no se obtiene ni un mayor respeto a las prioridades ni la eficacia necesaria de las acciones; por el contrario, se favorece esa «profesionalización de la cooperación», representado por las consultorías, que termina haciendo perder la riqueza de la especificidad y la capacidad de iniciativa de los socios. Las autoridades de la UE insisten en que la PEV debe entenderse como una política

hecha a medida, lo cual reviste mucha importancia siempre que se refleje en los métodos de aplicación, que deben adecuarse sistemática y constantemente a la realidad económica y social de los diversos países y, por tanto, resultar comprensibles para los diversos agentes sociales.

5.1.1 Con frecuencia las dificultades que encuentran las organizaciones de la sociedad civil a la hora de acceder a los programas y a los recursos se deben, al menos en parte, al conocimiento escaso o aproximado que poseen de los reglamentos y procedimientos. El acceso a un programa comunitario o a las medidas de una política promovida por la UE no debe compararse al de una licitación, en la que los solicitantes deben dotarse de los instrumentos cognitivos y organizativos necesarios para participar. Las instituciones comunitarias han de asumir una responsabilidad precisa y apoyar a las organizaciones sociales y socioprofesionales en el desarrollo de su capacidad y profesionalidad. Hasta hace pocos años, la Comisión efectuaba una acción de este tipo organizando cursos para «proyectistas» a un coste accesible. Recientemente el coste se ha visto triplicado y, de este modo, se ha vuelto inasequible para la mayoría de los agentes sociales que los precisan. A juicio del CESE, la transmisión de este tipo de conocimientos técnicos entre las organizaciones de la sociedad civil es tan indispensable como el desarrollo de las capacidades de las administraciones de los países asociados. Por lo tanto, si se quiere que la sociedad civil contribuya a la aplicación de la PEV, debe considerarse como un servicio indispensable que se ofrece gratuitamente.

5.2 Dado que los PNA incluyen efectivamente todas las políticas de las que se encargan los diversos comisarios, resulta esencial que la PEV se perfile como un proyecto comprendido y compartido por todas las direcciones generales, que deberán trabajar en red y de forma responsable para contribuir a su éxito.

5.3 El mecanismo de la evaluación periódica deberá limitarse a lo esencial, evitar repeticiones y concentrarse en las prioridades a fin de ser eficaz. De este modo, la participación en la aplicación y evaluación de la PEV por parte de la sociedad civil organizada, agente irremplazable para el éxito de ésta y otras políticas, puede resultar más eficaz y beneficiosa (véase punto 6). Los criterios para demostrar los progresos democráticos de los países asociados y el respeto de los valores y de los derechos fundamentales deben constituir una prioridad, al igual que la construcción de un sistema de redes de recogida de datos y de estadísticas que permita evaluar de forma certera, y posiblemente comparable, la aplicación de cada uno de los países participantes. Se debería, asimismo, buscar una cierta simultaneidad en los informes de evaluación, la cual resultaría útil tanto en el proceso de evaluación de las mejores aplicaciones como en la determinación de las prioridades que requieren un apoyo mayor o distinto.

<sup>(6)</sup> Véase el Informe Stulik (REX/220).

<sup>(7)</sup> Véase el Informe Dimitriadis para la Cumbre Euromed de Malta (REX/113, en especial, los puntos 35-36.1).

5.4 Aunque la UE es el principal socio comercial de los países asociados, los recursos del presupuesto comunitario para la cooperación son, en ocasiones y en algunos países, inferiores a los de otros agentes internacionales. No obstante, nuestros socios han demostrado repetidas veces que reconocen que la intervención de la UE tiene una gran importancia para la calidad de su desarrollo, ya que puede estabilizar algunos logros, reforzar sus capacidades y crear una asociación que considere a todo agente como protagonista responsable con la misma dignidad y no como un destinatario de la ayuda más o menos obligado a adherirse a objetivos que no le son propios.

5.5 Las expectativas de nuestros socios no deben verse frustradas, lo cual implica una asunción precisa de responsabilidad por parte de todos los agentes comunitarios, empezando por los Estados miembros, que tienen la principal competencia en lo que al presupuesto se refiere. Es importante que las perspectivas financieras 2007-2013 valoren esta política, que resulta crucial tanto para el desarrollo y la seguridad interna de la UE como para el crecimiento de su papel de interlocutor en la esfera internacional. Ello posibilitará una mayor movilidad de los fondos privados, ya que los inversores podrán actuar en un clima de coherencia y seguridad.

## 6. La participación de la sociedad civil en la PEV

6.1 El CESE tiene la certeza de que el éxito de la PEV está íntimamente ligado a la capacidad de todos los agentes institucionales para hacer participar a las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los PNA, opinión que ha justificado extensamente en sus dictámenes anteriores y, por analogía, en aquellos relativos al proceso de ampliación<sup>(8)</sup>. Sería conveniente que la Comisión actuase de forma más explícita en esta dirección proponiendo los criterios, procedimientos e instrumentos para la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los PNA. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto 3.3, la experiencia de la ampliación constituye un importante punto de referencia para la intervención de los agentes sociales y socioprofesionales de los países candidatos en el proceso de negociaciones y para el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos. Mientras que la primera de estas dinámicas se ha tenido en cuenta, especialmente en algunos países candidatos que hoy ya son miembros, la segunda se ha dejado a la libre iniciativa de las organizaciones, fundaciones y órganos consultivos, como el CESE. Sin embargo, en la aplicación de la PEV será necesario estructurar y garantizar dicha participación.

6.2 Sobre la base de la experiencia y de los trabajos llevados a cabo por el CESE, además de las propuestas incluidas en los

dictámenes mencionados en la primera nota a pie de página, aquí se enumeran sólo las acciones que el CESE considera indispensables para lograr el objetivo de una aplicación eficaz y socialmente participativa de la PEV.

### 6.3 El CESE insta a la Comisión a:

- asegurar una gran coherencia interna entre las diversas direcciones generales que se ocupan de los diversos aspectos de la PEV promoviendo las sinergias, el trabajo en red y las buenas prácticas;
- fomentar explícitamente entre los gobiernos de los países asociados la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil participen en la aplicación de los PNA, estableciendo, si fuera preciso para este fin, un criterio relativo a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la evaluación de los resultados obtenidos por los diversos países asociados;
- proporcionar a los agentes sociales y socioprofesionales el conocimiento técnico necesario para optimizar el uso de los fondos destinados a la PEV, entre otras cosas, para permitir a dichos agentes supervisar la aplicación de los PNA en sus países y formular propuestas para su seguimiento;
- aportar criterios claros y eficaces para evaluar la puesta en común de valores, lo cual constituye la prioridad determinante de la aplicación de la PEV;
- aportar información y documentación sobre las reuniones previstas en el marco de los acuerdos de asociación en las que se vaya a tratar la aplicación de los PNA (en particular, publicar el calendario y el orden del día de dichas reuniones) y favorecer la organización de sesiones informativas y consultas antes y después de las reuniones;
- proponer un instrumento que facilite la concesión de visados a los ciudadanos de los países asociados que se dirijan a la UE por estudios, iniciativas de formación e investigación, contactos con organizaciones homólogas, negocios, etc.;
- apoyar los esfuerzos del CESE por asegurar la coordinación de los organismos de consulta y de las organizaciones de la sociedad civil que se comprometan a participar en la aplicación de los PNA, en particular, financiando el desarrollo de una cumbre socioprofesional anual (similar a la que el CESE organiza cada diez años en el marco euromediterráneo) que evalúe la aplicación global de la PEV y permita a las organizaciones interesadas confrontarse a nivel general y no solamente a nivel bilateral y de zona.

<sup>(8)</sup> Véase, entre los más recientes, el dictamen de la REX/208 (ponente: Sr. PEZZINI).

6.4 El CESE insta a los gobiernos de los Estados miembros de la UE a:

- adquirir un método de comparación sistemático a fin de asegurar la coherencia y eficacia entre las políticas exteriores nacionales y la PEV con objeto de crear una masa crítica no sólo en cuanto a los recursos, sino y sobre todo a iniciativas que contribuyan a obtener resultados que beneficien a todas las partes interesadas;
- orientar sus políticas exteriores a una aplicación de la PEV que valore la aportación de la sociedad civil organizada tanto en los países asociados como a nivel nacional, a través, entre otras cosas, de la contribución de las políticas de cooperación al desarrollo y creación de asociaciones y redes con las organizaciones de la sociedad civil de este ámbito;
- asegurar la coherencia entre los compromisos adquiridos en el marco de la PEV y las iniciativas de los organismos internacionales multilaterales;
- aportar toda la información posible sobre las posiciones de los gobiernos nacionales con respecto a los temas inscritos en el orden del día de las reuniones que se celebrarán en el marco de los acuerdos de asociación;
- comprometerse a promover y facilitar el acceso a las universidades nacionales para los estudiantes procedentes de los países asociados;
- organizar a nivel nacional jornadas de formación regulares (dos al año) sobre los resultados de la aplicación de la PEV y sobre las evaluaciones del propio gobierno relativas a la aplicación de esta importante política.

6.5 El CESE insta a los gobiernos de los países asociados a:

- garantizar una gran coherencia entre sus políticas exteriores bilaterales y multilaterales y los compromisos asumidos en el marco de la PEV;
- asegurar a las organizaciones socioprofesionales y de los interlocutores sociales una información clara y constante sobre la evolución de la aplicación de los PNA, garantizando, en particular, la posibilidad de acceder a la documentación relativa al desarrollo de la aplicación de los PNA;

- consultar sistemáticamente a los organismos de consulta – donde los haya– sobre las decisiones que se vayan a adoptar en cuanto a la aplicación de los PNA y en vista de la evaluaciones y de las eventuales etapas posteriores que conduzcan al progreso de las relaciones entre los países interesados y la UE;
- establecer en aquellos países asociados donde no haya organismos consultivos un instrumento que favorezca y coordine la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las decisiones relativas a la aplicación de los PNA y en la supervisión de las acciones llevadas a cabo;
- coordinar la consulta y la participación de la sociedad civil, en particular a nivel territorial, con el fin de que la PEV pueda constituir un instrumento de desarrollo y de reequilibrio del sistema económico y social en todo el territorio nacional.

6.6. El CESE insta a las organizaciones de la sociedad civil de los países asociados a:

- comprometerse a conocer, evaluar e intervenir en la aplicación de la PEV en sus países insistiendo en obtener información y oportunidades de participación por parte de sus gobiernos y colaborando con el CESE para señalar las prioridades y darlas a conocer entre las autoridades comunitarias;
- mostrarse disponibles para un diálogo estructurado tanto con el CESE como con los organismos consultivos de los Estados miembros de la UE y de otros países asociados, de modo que se cree un amplia red para supervisar la aplicación de la PEV y se favorezca el conocimiento recíproco entre organizaciones y la difusión de buenas prácticas participativas.

6.7. Por su parte, el CESE se compromete a seguir de cerca la aplicación de la PEV en las diversas zonas y a desarrollar todas las formas más eficaces de cooperación con el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones a fin de contribuir a que las organizaciones de la sociedad civil participen en esta importante política.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (//CE, Euratom)»

COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

El 26 de abril de 2006, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Mesa del CESE encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Habida cuenta del carácter urgente de los trabajos, en su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar a la Sra. CSER ponente general, y ha aprobado por 84 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis del dictamen

1.1 De conformidad con el artículo 9 de la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas <sup>(1)</sup>, la Comisión hubo de proceder antes del 1 de enero de 2006 a una revisión general del sistema de recursos propios previsto para el período 2007-2013, acompañándola de propuestas oportunas. El Parlamento Europeo presentó una solicitud de revisión de los criterios de contribución. La Comisión, de acuerdo con el Consejo, elaboró su propuesta y la presentó a examen.

1.2 Las instituciones de la UE estudiaron la propuesta, y el CESE la ha evaluado (ECO/148) a la luz de sus propios dictámenes anteriores, señalando en varias ocasiones la relación fundamental que existe entre las políticas comunitarias y la política presupuestaria de la Unión.

1.3 El Comité abordó la cuestión de la futura aplicación de los tres recursos propios, así como la evaluación de la propuesta relativa a la creación de un recurso propio directo de la Unión Europea que figura en el documento de la Comisión.

1.4 El CESE presentó una reseña histórica de la constitución de los recursos propios, así como de las adaptaciones de las que han sido objeto, analizó el «cuarto recurso», y evaluó la corrección británica, así como la corrección generalizada.

1.5 En diciembre de 2005, durante la Presidencia británica, el Consejo de la UE llegó a un acuerdo político en el curso de la evaluación de las perspectivas financieras para el período 2007-2013. Formuló nuevas orientaciones, modificando su decisión anterior. Además, pidió a la Comisión que elaborase una nueva decisión y modificase el documento de trabajo sobre la corrección británica que la acompaña, así como su propuesta anterior relativa a la corrección generalizada.

1.6 Pese a la propuesta modificada de la Comisión, el CESE mantiene las observaciones finales de sus dictámenes precedentes, ya que la propuesta adelantada no implica cambios fundamentales, sino resultantes exclusivamente de negociaciones políticas. No obstante, la modificación del método de cálculo de la corrección británica, que ha permanecido intacto desde hace veinte años, representa un avance histórico en el sentido de que puede representar un primer paso hacia la supresión de esta corrección.

### 2. El planteamiento del CESE como representante de la sociedad civil organizada

2.1 Nuestro Comité, como agente dinámico y activo, contribuye de manera importante a colmar el vacío que separa a los ciudadanos de las instituciones europeas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros. El Comité actúa como intermediario, emite su dictamen sobre los objetivos formulados en los documentos de la Comisión relativos al período de reflexión y favorece la participación activa de los ciudadanos con miras a aplicar las políticas de la Unión (Plan de acción, Plan D, Libro Blanco sobre política de comunicación europea).

2.2 Conforme a estos documentos, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a saber lo que hace la UE y por qué lo hace. En su dictamen sobre el período de reflexión, el CESE enunció las expectativas de los ciudadanos sobre el contenido adecuado que debería darse a las políticas relativas al futuro de la UE. En este contexto, se felicita por el acuerdo interinstitucional celebrado el 4 de abril de 2006, que prevé un aumento del importe del marco financiero para el período 2007-2013 en relación con el acuerdo inicial del Consejo Europeo. Constata, no obstante, que dicho aumento sigue siendo limitado y que estas perspectivas financieras no permiten un cumplimiento de los objetivos que esté por completo a la altura de las ambiciones. Se remite a este respecto a su dictamen anterior <sup>(2)</sup>.

### 3. Introducción

3.1 La ampliación de 2004 constituye un acontecimiento histórico. En efecto, ha permitido reunir de nuevo a más de 450 millones de europeos tras 50 años de separación. Además, ha hecho indispensable realizar esfuerzos importantes a nivel del sistema institucional vigente en una Europa que hasta entonces sólo contaba con quince miembros. La adopción de las políticas comunitarias en el marco de la UE ampliada a 25, y muy pronto a 27 miembros, la definición y la creación de los recursos necesarios han supuesto una dura prueba para la colaboración entre los «antiguos» y los «nuevos» miembros. En el marco de este proceso, la Comunicación de la Comisión de 2004 titulada «Construir nuestro futuro común — Retos

<sup>(1)</sup> DO L 253, de 7.10.2000.

<sup>(2)</sup> DO C 74 de 23.3.2005.

políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», así como la propuesta de la Comisión por ella inspirada, relativa a las perspectivas financieras 2007-2013, habrían contribuido a la realización de los objetivos de este futuro común.

3.2 La adopción de la Comunicación de la Comisión representó el punto de partida de la decisión relativa a las perspectivas financieras. El posicionamiento del Parlamento Europeo estuvo guiado por las prioridades de la Unión. La decisión del Consejo Europeo imponía una jerarquización más estricta en cuanto a las exigencias en materia de gastos y los gastos necesarios.

3.3 El presupuesto de la UE es limitado en relación con los presupuestos nacionales, que absorben un promedio del 45 % de la renta nacional, mientras que el presupuesto comunitario apenas supera el 1 %. La Comisión ha recomendado que el límite máximo de los recursos en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013 quede fijado en el 1,24 % de la renta nacional bruta (RNB).

3.4 Simplemente, no es realista esperar más de Europa por menos dinero. Las nuevas políticas comunitarias requieren una cobertura financiera adicional. Los gastos correspondientes a las políticas que defienden el valor añadido de la UE propuestas en el marco de las nuevas perspectivas financieras se han definido con arreglo a la triple exigencia de rendimiento, eficacia y sinergia.

3.5 Para lograr los objetivos, es conveniente apoyarse en directrices que prevean una mayor transparencia financiera, gastos más orientados a objetivos específicos, mayor eficacia y una evaluación más eficiente del valor añadido de la Unión.

3.6 La insuficiente transparencia de la estructura de los recursos propios, su limitada autonomía financiera, su complejidad y su opacidad han hecho cada vez más acuciante la necesidad de modificarla. El mecanismo de ajuste aplicado exclusivamente al caso del Reino Unido desde mediados de los años ochenta ha suscitado una exigencia de corrección generalizada o de modificación del sistema.

#### **4. Las perspectivas financieras de la UE entre 2007 y 2013 tras la decisión del Consejo Europeo de diciembre de 2005**

4.1 Como también reconoció el Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2004, las perspectivas financieras están estrechamente vinculadas al problema de los recursos propios, al mecanismo de corrección y a la necesidad de adaptar el sistema existente.

4.2 El Consejo Europeo de marzo de 2005 reiteró los objetivos de la Estrategia de Lisboa y situó el crecimiento de la economía y del empleo en el núcleo de esta estrategia para los años venideros.

4.3 En la cumbre informal celebrada en octubre de 2005 en Hampton Court, no se trató el modelo social europeo, sino los desafíos de la mundialización. Las nuevas perspectivas financieras de la Unión para 2007-2013 deberán reflejar nuevas prioridades: la investigación y el desarrollo, la innovación, la

energía, la política, la educación (incluida la inversión en la enseñanza superior), el fomento de la inmigración regional con fines económicos y la gestión de los cambios demográficos.

4.4 El Consejo Europeo de diciembre de 2005 aprobó el marco presupuestario de la Unión para el período 2007-2013. Habida cuenta de este acuerdo político y tomando como base la propuesta modificada de la Comisión, el Acuerdo interinstitucional firmado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión fija el marco financiero septenal. La celebración del acuerdo dependía sobre todo del resultado del diálogo mantenido con el Parlamento Europeo. La estructura del marco financiero solo satisfacía parcialmente la doble exigencia de financiación de los nuevos desafíos a los que se enfrenta la UE, por una parte, y de cobertura de las necesidades presupuestarias derivadas de la ampliación, por otra parte.

4.5 El Consejo de diciembre de 2005 decidió que la revisión del sistema de recursos propios también debía haber concluido antes de examinar las perspectivas financieras plurianuales correspondientes al conjunto de ingresos y gastos de la Unión, que expiran en 2008-2009. Esta disposición figura en el Acuerdo interinstitucional desde mayo de 2006.

4.6 La Comisión ha propuesto la elaboración de un Libro Blanco que analice el marco financiero, los ingresos y los gastos. Se solicita que el actual sistema de recursos propios de la Unión Europea sea sustituido por unos ingresos más transparentes e independientes. La Comisión toma nota de la intención del Parlamento Europeo de organizar una conferencia en la que participarían los Parlamentos nacionales. El CESE manifiesta su voluntad de participar en este proceso.

#### **5. El sistema de recursos propios**

Durante los dos años de negociación sobre las perspectivas financieras se ha prestado escasa atención al sistema de recursos propios en su conjunto.

5.1 No podrá hacerse una evaluación completa de este sistema sin presentar la evolución del presupuesto de la integración europea. Esta evolución puede desglosarse en cuatro períodos entre 1957 y 2006:

1957-1969: el período en que cada Comunidad disponía de su propio presupuesto,

1970-1987: el período de los presupuestos anuales únicos,

1988-1999: el período de los dos primeros marcos financieros determinados por las políticas comunitarias,

2000-2006: el período de las políticas comunitarias determinadas por el presupuesto. Desde un principio, la realización de los objetivos comunes y la satisfacción de los intereses de los Estados miembros ha sido lo que ha determinado los presupuestos a lo largo de la historia de la integración europea.

Globalmente, puede observarse que durante el período de los dos primeros marcos financieros el aumento de los créditos de compromiso progresó en paralelo a la evolución de las políticas comunitarias, lo cual resultó determinante para los marcos presupuestarios de la Comunidad.

5.2 En el debate sobre la Agenda 2000, bajo el lema de la «estabilización de los gastos», los contribuyentes netos al presupuesto de la Unión llegaron a obtener la reducción del margen de maniobra presupuestario. Para justificar esta estabilización de los gastos, invocaron la necesidad de plegarse a la disciplina presupuestaria prevista por el Pacto de estabilidad y crecimiento.

5.3 Tras el fracaso de la cumbre de junio de 2005, la revisión de los gastos y de los recursos propios del presupuesto comunitario pasó a ser una cuestión crucial. No obstante, los recursos propios aún no han sido objeto de un debate en profundidad. Por iniciativa de la Presidencia británica, se aprobó una cláusula de revisión tomando como base la propuesta presentada por la Comisión Europea en junio de 2005, que la Presidencia luxemburguesa ya había incluido en sus propuestas finales. El contenido de la cláusula de revisión y el plazo previsto para las reformas que habrían de aplicarse dividieron a los Estados miembros. En el debate sobre el futuro del presupuesto comunitario celebrado en el marco de la revisión se presentaron nuevamente opiniones opuestas dominadas por las posiciones de los Estados miembros en calidad de contribuyentes. Estaba claro que las grandes reformas no se producirían antes de 2013.

5.4 Si se realiza un **examen meramente contable** de la relación de los Estados miembros con el presupuesto de la Unión, **teniendo exclusivamente en cuenta el saldo neto de los gastos asignados y de las contribuciones**, se encuentran diferencias considerables y sumamente engañosas. Las posiciones de beneficiarios o de contribuyentes netos no revelan nada sobre la ganancia generada a nivel europeo, esto es, la contribución de las políticas comunitarias al aumento adicional de la renta a nivel macroeconómico en el mercado interior único.

5.5 Como ya ha señalado en sus dictámenes anteriores, el CESE no puede aceptar este planteamiento, que consiste en dar mayor importancia a la posición de los Estados miembros como contribuyentes que a las políticas comunitarias que tienen objetivos comunes.

5.6 El Comité considera que el papel de las políticas comunitarias en la definición del presupuesto es compatible con la disciplina presupuestaria a nivel europeo. Fue en el marco del primer paquete Delors cuando se trató por vez primera de imponer una disciplina presupuestaria, lo que no excluye que las políticas comunitarias desempeñen un papel decisivo en la relación entre las políticas y el presupuesto de la Unión.

5.7 Los recursos RNB, que están en aumento y cuyo papel se reforzará todavía más después de 2007, constituyen un buen ejemplo de equidad. No obstante, parece que el aumento de las contribuciones basadas en la RNB puede por sí solo potenciar la tendencia a otorgar un papel decisivo a la posición de contribuyente. Los recursos RNB provienen, en efecto, de una transferencia directa del presupuesto de los Estados miembros y no tienen como objetivo garantizar los recursos realmente propios de la UE.

## 6. El documento de trabajo relativo a la corrección británica

6.1 Las modificaciones de la decisión relativa a los recursos propios han permitido elaborar un nuevo documento, que podría entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2007 y, a más tardar, para principios de 2009, eventualmente con efecto retroactivo. Sigue la propuesta anterior manteniendo el tipo de referencia uniforme para el IVA en el 0,30 %, pero se aparta de ella al prever dos excepciones. Para el período 2007-2013, el

tipo de referencia del recurso IVA queda fijado en el 0,225 % para Austria, el 0,15 % para Alemania y el 0,10 % para los Países Bajos y Suecia. En el mismo período, los Países Bajos podrán beneficiarse de una reducción bruta anual de 605 millones de euros de su contribución calculada en función de la RNB, mientras que Suecia se beneficiaría de una reducción bruta anual de 150 millones de euros de su contribución calculada en función de la RNB.

6.2 A partir de 2013 a más tardar, el Reino Unido participará plenamente en la financiación de los costes de la ampliación en los Estados miembros que se han adherido a la Unión Europea después del 30 de abril de 2004, con la excepción de los gastos de mercado de la PAC. En relación con la decisión actualmente en vigor, la contribución adicional del Reino Unido no podrá rebasar el techo de los 10 500 millones de euros para el período 2007-2013. En caso de ampliación a otros países distintos de Rumanía y Bulgaria, se ajustará la corrección. Nuevamente, en sus decisiones relativas a la revisión del sistema, el Consejo considera necesario revisar en profundidad el marco financiero, solicita que se revisen los recursos de la Unión que también incluyen la PAC y la corrección británica, y espera que se presente un informe sobre este asunto en 2008-2009.

6.3 La propuesta de la Comisión prevé tomar en consideración la bajada del IVA antes de calcular la corrección británica, pero sólo proceder a bajar las contribuciones basadas en la RNB tras efectuar este cálculo. 17 Estados miembros consideran que estas dos medidas deberán aplicarse después de calcular la corrección británica, mientras que Londres mantiene que habrá que tomarlas en consideración antes. La propuesta del Reino Unido equivale a aumentar el importe de la corrección británica y, por lo tanto, a aumentar las cargas que pesan sobre los otros Estados miembros.

6.4 El CESE comparte las constataciones del Tribunal de Cuentas, que destacan que la existencia de cualquier mecanismo de corrección pone en peligro la simplicidad y la transparencia del sistema de recursos propios. El Tribunal de Cuentas formuló numerosas observaciones sobre el actual sistema de recursos propios y sus lagunas. En particular, se observó y se señaló la falta de gestión, de coherencia y de transparencia, así como el hecho de que el desequilibrio presupuestario no puede resolverse mediante una regla de cálculo.

6.5 Entre las modestas modificaciones del sistema de recursos propios, reviste especial importancia la adaptación del método de cálculo de la corrección británica. El acuerdo de diciembre de 2005 prevé abandonar progresivamente a partir de 2009, y por completo después de 2011, los gastos consignados en beneficio de los nuevos Estados miembros, con excepción de los gastos de mercado de la PAC y de los pagos directos a los productores. Esto permite evitar que la corrección británica crezca de manera proporcional a los costes de la ampliación.

## 7. Observaciones generales

7.1 El Comité comparte la opinión del Parlamento Europeo que considera que los recursos procedentes del IVA y de la RNB (cuyo objetivo inicial era completar los recursos propios de la UE) han pasado a ser la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario, y que la adición de regímenes de excepción al sistema actual del recursos propios no ha hecho más que acentuar la complejidad del sistema, su falta de transparencia a los ojos de los ciudadanos y su falta de equidad, creando así un sistema de financiación que genera disparidades inaceptables entre los Estados miembros.

7.2 El CESE manifiesta su acuerdo con la opinión del Parlamento Europeo que considera importante dotar a la UE en proceso de ampliación de recursos financieros adecuados y con arreglo a sus ambiciones políticas crecientes. Las perspectivas financieras constituyen un marco financiero cuyo objetivo es garantizar el desarrollo de las prioridades de la UE tomando en consideración la disciplina presupuestaria. No se trata de un presupuesto septenal.

7.3 El CESE señala que el techo correspondiente a los recursos propios decidido en 1993 para los quince sigue sin modificarse: está fijado en el 1,31 % del importe total de la RNB de la Unión para los créditos de compromiso, y en el 1,24 % del mismo importe para los créditos de pago.

## 8. Síntesis

8.1 Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, el Comité considera globalmente que el acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 implica la prolongación hasta 2013 del cuarto período de la historia presupuestaria de la Unión iniciado en 2000, el de las políticas comunitarias determinadas por el presupuesto.

8.2 La clave del próximo presupuesto consistirá en acabar con el papel determinante de las posiciones de contribuyente; necesitamos un presupuesto común totalmente o en gran parte independiente de los presupuestos nacionales. Solo unos recursos realmente propios podrán garantizar esta independencia.

8.3 El CESE considera que la autonomía del presupuesto comunitario solo podría garantizarse con un sistema de

recursos propios basado, o bien en políticas comunes, o bien en verdaderos recursos propios comunitarios, como, por ejemplo, un impuesto comunitario, o en una combinación de ambos. Desde el punto de vista del futuro de la Unión, la solución más adecuada al método comunitario podría consistir en recurrir a las políticas comunes como generadoras de recursos.

8.4 Por otra parte, y pese a la fuerte oposición suscitada por el impuesto comunitario, basada en el principio de soberanía presupuestaria, consideramos que el cumplimiento de los objetivos comunes requiere la creación de recursos propios para sustituir las contribuciones basadas en la RNB.

8.5 Al adaptar el sistema de recursos propios, convendría velar por la aplicación de los principios de transparencia, eficacia, flexibilidad y financiación proporcional.

- Recursos-eficacia: los recursos deberán tener un impacto significativo en el tamaño del presupuesto;
- Transparencia y simplicidad: la contribución de los Estados miembros al presupuesto de la Unión deberá ser fácilmente comprensible para los ciudadanos;
- Eficacia de los gastos: los gastos administrativos resultantes de la recaudación no deberán ser demasiado elevados en relación con el importe de los recursos;
- Igualdad de las contribuciones brutas: es conveniente repartir las cargas de manera equitativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta la situación real de los ciudadanos.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la franquicia del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos sobre consumos específicos de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros países»**

COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS)

(2006/C 309/22)

El 22 de febrero de 2006, 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 7 de junio de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La propuesta de la Comisión se refiere a la armonización de las disposiciones relativas a la importación de las mercancías contenidas en los equipajes de los viajeros, procedentes de terceros países y que, por su naturaleza, están sujetas al pago del IVA o de impuestos específicos. Dentro de ciertos límites, estas mercancías siempre se han podido importar libremente en franquicia: la correspondiente disposición original se encuentra en la Directiva 69/169/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1969, que desde entonces se ha modificado en diecisiete ocasiones, y que convendría ahora sustituir por la propuesta objeto de examen.

1.2 Este sistema debería mantenerse, «para evitar la doble imposición, al igual que en los casos en que, dadas las condiciones en las que se importan las mercancías, no es necesario proteger la economía»<sup>(1)</sup>. Sin cuestionar el principio en que se inspira la Directiva, la Comisión considera que el número de modificaciones realizadas desde la fecha de su aprobación y la configuración de las nuevas fronteras exteriores de la Comunidad constituyen motivos suficientes para proceder a una revisión completa y a la sustitución de la directiva original.

1.3 El problema, de por sí sencillo, se complica por la necesidad de regular la importación de productos «sensibles» como el tabaco y las bebidas alcohólicas. Aunque este problema siempre ha existido, la ampliación de la Unión aporta nuevas perspectivas, a pesar de que las cuestiones de fondo siguen siendo las mismas, a saber, las diferencias en la situación geográfica y social de los países miembros, sus diversas orientaciones y las profundas divergencias entre sus niveles de fiscalidad. El resultado final dependerá de la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la propuesta de armonización de la Comisión.

## 2. Observaciones generales

2.1 Originariamente, la directiva estaba pensada para las personas que viajaban dentro de la Comunidad. Desde 1993, en aplicación de los principios del mercado único, se suprimieron en principio las restricciones a los movimientos de mercancías entre Estados miembros. Por su parte, la modificación de las **fronteras exteriores** de la Comunidad derivada de la ampliación introdujo nuevos elementos de evaluación, ya que, como afirma la Comisión, estas fronteras «llegan ahora hasta Rusia, Ucrania y Belarús, entre otros países.»

<sup>(1)</sup> Véase: COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS), primer considerando.

2.1.1 El CESE toma nota de esta situación, pero observa que, además de las fronteras citadas, existen otras al este que plantean problemas a los nuevos Estados miembros por las profundas diferencias que existen en los niveles de precios con respecto a determinados países vecinos; sin olvidar **las nuevas fronteras marítimas que se han creado con la adhesión de Chipre y Malta.**

2.1.2 Todas las excepciones concedidas anteriormente a algunos Estados miembros en consideración a problemas específicos han expirado, excepto una: la que autoriza a Finlandia, hasta finales de 2007, a limitar las importaciones de cerveza de viajeros procedentes de terceros países a una cantidad no inferior a 16 litros. El CESE, que siempre se ha pronunciado en contra del régimen de excepciones, lo celebra, aunque considera que en este caso la adopción de un régimen uniforme para los 25 países podría plantear problemas, como veremos a continuación.

2.2 La propuesta de directiva **aumenta los umbrales de la franquicia** actual de 175 euros a **500 euros para los pasajeros de los transportes aéreos** y a **220 euros para todos los demás viajeros**. En la exposición de motivos introductoria, la Comisión justifica estas medidas afirmando que «teniendo en cuenta el coste y los esfuerzos que origina un desplazamiento aéreo, cabe suponer que este modo de transporte se utilice probablemente menos que los transportes terrestres o los transbordadores. Por otra parte, los pasajeros que utilizan el transporte aéreo se han de limitar, como es lógico, a las mercancías que pueden comprar y transportar, lo cual excluye, por ejemplo, los **objetos voluminosos.**» Sin embargo, la **verdadera razón** parece ser otra. En efecto, en el cuarto considerando se afirma que «A la hora de fijar los umbrales monetarios, se deberán tener en cuenta las dificultades con las que se enfrentan los Estados miembros que tienen fronteras con terceros países que practican precios considerablemente inferiores (...).»

2.2.1 Para el CESE, la causa de esta discrepancia entre lo que se afirma, por una parte, en la exposición de motivos introductoria y, por otra, en el cuarto considerando, radica esencialmente en una **preocupación de carácter fiscal**. En efecto, no tendría sentido referirse a «objetos voluminosos» (véase el punto anterior), ya que existen mercancías poco voluminosas pero de gran valor (cámaras fotográficas, ordenadores portátiles, relojes, joyas, etc.) cuya importación estaría **permitida para los viajeros que utilizan el transporte aéreo pero no para los que viajan en automóvil, por ferrocarril o en cruceros**. La otra afirmación según la cual «este modo de transporte se utilice probablemente menos que los transportes terrestres o los transbordadores» y requiere «(el) coste y (los) esfuerzos» parece referirse a *casos particulares* más que a la situación

general: los viajes aéreos (en particular los de bajo coste) forman parte de la vida diaria de millones de operadores económicos y turistas que cada año viajan a terceros países.

2.2.2 El CESE **considera inaceptable** que la toma en consideración de situaciones específicas a la hora de redactar unas normas de armonización conduzca a una **discriminación entre los ciudadanos en función del medio de transporte** que utilizan. A pesar de que, como ya se ha señalado en el punto 2.1.2, el CESE se ha pronunciado varias veces en contra de las **excepciones** y que, en principio, se opone a este sistema, considera que en el caso presente es la **única vía posible**, aunque sólo debería utilizarse cuando uno o varios Estados miembros puedan demostrar –en el respeto del principio de proporcionalidad– que un **límite general de 500 euros** constituye una pérdida imposible de asumir en términos de ingresos fiscales.

2.3 La propuesta de directiva mantiene **las limitaciones cuantitativas para el tabaco y el alcohol**. En lo que respecta al tabaco, se hace referencia al Convenio marco de la OMS, ratificado el 30 de junio de 2005 por la Unión Europea, que recomienda **prohibir o restringir la importación de labores del tabaco efectuadas por viajeros internacionales**. Teniendo en cuenta esta recomendación, la Comisión propone un **régimen uniforme de reducción de los límites cuantitativos** de estos productos, «para garantizar la **igualdad de trato** a todos los ciudadanos que entran en la Unión Europea».

2.3.1 El CESE manifiesta su **acuerdo**, aunque expresa reservas sobre las motivaciones en relación con el tabaco, que como en el caso anterior parecen revestir un carácter más bien fiscal que sanitario. Prueba de ello es el artículo 9.2, que concede a los Estados miembros el derecho a aplicar unos límites cuantitativos mínimos para la importación de tabaco, mucho más bajos que los límites normales. Aunque no se cuestiona la nocividad del tabaco, la consecuencia –absurda– es que podría medirse por distinto rasero según los Estados miembros.

2.4 Por otra parte, la Comisión propone **suprimir los límites cuantitativos para los perfumes, el café y el té**. Se ha tenido en cuenta el hecho de que los perfumes ya no están sometidos a impuestos especiales en aplicación de la legislación comunitaria, que el café está sometido a este tipo de impuestos en cinco Estados miembros y el té, sólo en uno. La exposición de motivos introductoria formula a este respecto una *consideración esencial* (?), a saber, que se impone la supresión de los límites cuantitativos porque éstos **«ya no se corresponden con el verdadero régimen impositivo (...) en los Estados miembros de la UE 25.»** Dicho de otra forma, se han suprimido los límites porque de los 25 Estados miembros sólo unos pocos seguían aplicando impuestos especiales a estos productos.

2.4.1 El CESE **aprueba** sin lugar a dudas la supresión de estas medidas y señala que en este caso se ha seguido la norma según la cual, **en aplicación del principio de proporcionalidad, el interés colectivo prima sobre los intereses individuales**.

2.5 Sin embargo, la propuesta de directiva podría dar pie a críticas precisamente desde el punto de la **proporcionalidad**. En general, y refiriéndose a la norma mencionada en el punto 2.4, el CESE destaca la necesidad de que todas las iniciativas sean **coherentes, es decir, que la aplicación de un principio determinado se refiera a todos los aspectos de la reglamentación**, y no sólo a algunos de ellos. Esta afirmación se argumentará con más detenimiento en las observaciones relativas a los diferentes artículos.

(?) *Ibidem*, 1) Contexto de la propuesta — Motivación y objetivos de la propuesta; cuarto guión.

### 3. Observaciones específicas

3.1 **Artículos 2, 4, 5 y 7: aplicación de la directiva.** Estos artículos disponen que la exención del IVA y de los impuestos especiales se concederá a las mercancías importadas en los equipajes personales de los viajeros («equipaje acompañado») que hayan transitado por un tercer país. Dicha exención sólo será aplicable cuando el viajero **no pueda probar** que las mercancías han sido adquiridas en un Estado miembro de la UE y no se benefician de la devolución del IVA ni de los impuestos sobre consumos específicos. A efectos del cálculo del valor de las mercancías no se tomarán en consideración los efectos personales que sean importados temporalmente o reimportados tras su exportación temporal.

3.1.1 Esta norma, que ya existía anteriormente, sigue imponiendo una gravosa carga administrativa a los viajeros, que deberían **transportar las facturas** que demuestran la adquisición en un país de la UE de los artículos en su posesión, sobre todo los más caros, o solicitar antes de emprender el viaje una **declaración de exportación temporal**.

3.1.2 Por otra parte, el CESE es consciente de que no existen otras soluciones más sencillas. Sin embargo, señala que la Comisión, en el Reglamento de aplicación o por otra vía, podría recomendar a los Estados miembros que **dieran a conocer esta norma de la manera más adecuada**, difundiéndola mediante avisos en las fronteras de salida e insertándola en las advertencias generales emitidas por los operadores turísticos, así como en los billetes de avión y de transporte marítimo.

3.2 **Artículo 8: umbrales monetarios.** El valor total de las mercancías que pueden importarse con exención del IVA y de los impuestos específicos es de **500 euros para los pasajeros de los transportes aéreos y 220 euros para todos los demás viajeros**. Los Estados miembros podrán reducir el **umbral aplicable a los viajeros menores de quince años, que no podrá ser inferior a 110 euros**. Estos límites de valor se aplican a todas las mercancías, a excepción del tabaco y el alcohol, para los que se han fijado límites cuantitativos.

3.2.1 El CESE ha expresado ya su perplejidad (véase el punto 2.2.2) respecto a esta discriminación entre los ciudadanos en función del medio de transporte que utilizan. Es evidente que esta distinción tiene su origen en la situación particular de determinados Estados miembros fronterizos con terceros países en los que se practican unos precios mucho más bajos, y en las grandes diferencias de fiscalidad. La aplicación del **principio de proporcionalidad** (véanse los puntos 2.4.1 y 2.5) acompañado de **exenciones** concedidas en los casos concretos en los que resulte necesario, permitiría solucionar este problema.

3.2.2 De acuerdo con las observaciones formuladas en el punto 2.2.2, el CESE confirma su propuesta de extender **el umbral de 500 euros a todos los viajeros, sin tener en cuenta el medio de transporte utilizado**. Un umbral elevado presentaría la ventaja de librar a las aduanas de la obligación de practicar pesadas operaciones de control de todos los viajeros, sobre todo en los períodos de intensos flujos turísticos, permitiéndoles concentrarse de manera más eficaz en los verdaderos casos de contrabando. A este respecto, cabe señalar que gracias a su experiencia y profesionalidad los aduaneros están en condiciones, con bastante facilidad, de realizar la distinción fundamental entre el «turista» (culpable, a lo sumo, de un delito administrativo) y el «traficante», cuyos actos pueden dar lugar a procedimientos judiciales penales. Queda por resolver el problema de los viajeros «frecuentes» (que no son turistas, no viajan por motivos de trabajo ni son personas residentes en zonas fronterizas) cuyas importaciones forman parte del fenómeno del pequeño tráfico con fines de lucro.

3.3 **Artículo 9: límites cuantitativos para el tabaco.** La exención del IVA y de los impuestos específicos está sujeta a unos límites cuantitativos. Los **límites cuantitativos normales** son los siguientes: 200 cigarrillos, 100 cigarrillos, 50 cigarros puros o 250 g de tabaco para fumar. Los Estados miembros podrán aplicar unos **límites cuantitativos reducidos**: 40 cigarrillos, 20 cigarrillos, 10 cigarros puros o 50 gramos de tabaco para fumar, bien a *todos* los viajeros o **únicamente a los pasajeros que utilizan un medio de transporte distinto del transporte aéreo.**

3.3.1 Además de **oponerse** a la fijación de límites cuantitativos diferentes, como ya ha declarado respecto a los umbrales monetarios, el CESE observa, por otra parte, que los umbrales mínimos supondrían **grandes molestias para los turistas de la UE que viajan en coche** a través de varios países (comunitarios o no) y cuyo destino final no es el país que aplica estos umbrales. Habida cuenta de la importancia del turismo y de la necesidad de favorecerlo más que de obstaculizarlo mediante medidas que requieren *estrictos controles en las fronteras*, el CESE sugiere adoptar en tales casos una **disposición de exención** específica.

3.4 **Artículo 10: límites cuantitativos para el alcohol.** Por analogía con las disposiciones aplicadas al tabaco, los **límites cuantitativos** vigentes para el alcohol se mantienen, aunque se modifican y se subdividen en las dos categorías siguientes: la primera, un litro de bebidas destiladas o bebidas espirituosas de un grado alcohólico superior a 22 % vol. o alcohol etílico de un grado alcohólico igual o superior a 80 % vol.; y la segunda, dos litros de «productos intermedios» y vinos espumosos. No pueden acumularse los límites de las dos categorías. **Además** de los límites cuantitativos que se acaban de mencionar, se admite la importación de un total de **cuatro litros de vinos tranquilos y dieciséis litros de cerveza.** Las exenciones no se aplican a los menores de diecisiete años.

3.4.1 El CESE **aprueba las grandes líneas** de las medidas propuestas, pero llama la atención sobre una serie de **detalles que tienen su importancia.** En primer lugar, el alcohol de un grado alcohólico superior a 80 % vol., previsto en la primera categoría, se encuentra normalmente en el comercio sólo al 98 ó 99 % vol., y con un litro de este producto se pueden preparar hasta tres litros de bebidas alcohólicas de un grado alcohólico de 33 % vol., por lo que parece arbitrario equipararlo con un litro de bebida destilada o bebida espirituosa. En lo que respecta a la categoría de «vinos espumosos», a la que pertenecen tanto vinos de calidad (*champagne*) como vinos de calidad muy variable, el CESE considera que convendría suprimir la distinción con los «vinos tranquilos», en la medida en que se trata en todos los casos de «vinos», sin referencia a su valor.

3.4.2 El CESE se muestra en cambio **muy reservado** respecto a los límites cuantitativos del **vino y la cerveza**: en efecto, existe una clara desproporción entre cuatro litros de vino y dieciséis litros de cerveza, lo que penaliza a los viajeros procedentes de países en los que la cerveza no forma parte de los productos de consumo corriente. En vez de fijar límites

comunes, procedería definir unos **límites cuantitativos distintos y alternativos para estos dos tipos de bebidas.**

3.5 En lo referente a los **combustibles**, la franquicia se aplica al contenido del depósito del vehículo y a una cantidad contenida en un depósito portátil que no excederá de diez litros, sin perjuicio de las **excepciones previstas cuando existan disposiciones nacionales restrictivas.**

3.5.1 El CESE pide a la Comisión que **revise radicalmente** esta disposición. En primer lugar, la situación de los distribuidores de combustible no justifica que la franquicia se extienda a los **depósitos portátiles**, además de al contenido del depósito del vehículo. Esta ventaja debería **suprimirse**, aunque sólo fuera por los riesgos que implica el transporte de combustible fuera del depósito del vehículo. Cabe recordar, por otra parte, que en muchos países el Código de la circulación ya prohíbe esta práctica. Esta prohibición debería extenderse a los posibles depósitos suplementarios incorporados al vehículo. En cuanto a los camiones, que suelen estar equipados con dos depósitos, la prohibición debería aplicarse a los depósitos no aprobados en el momento de su puesta en circulación.

3.5.2 En segundo lugar, las **disposiciones nacionales restrictivas**, aunque se justifican por la disparidad de precios entre Estados vecinos, no pueden extenderse a los **turistas de países distintos de aquellos que aplican las restricciones**, por los motivos que ya se han explicado en el punto 3.3.1. Siempre que se consideren necesarias, las restricciones podrían formar parte de las que se aplican a las **personas que residen en zonas fronterizas** y a los trabajadores fronterizos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la propuesta de directiva.

3.6 **Artículo 14: población fronteriza.** Se han previsto disposiciones particulares, que confirman las existentes, para las **personas residentes en una zona fronteriza** y para los **trabajadores fronterizos** (trabajadores que residen en un país de la UE y trabajan en la zona fronteriza de un tercer país limítrofe o personas que residen en un tercer país y que trabajan en la zona fronteriza de un país comunitario limítrofe). Para estas categorías de personas, los Estados miembros tienen la **posibilidad de reducir los umbrales monetarios y los límites cuantitativos.** A efectos de la directiva, se considera «zona fronteriza» un área que no puede exceder de quince kilómetros de extensión en línea recta a partir de la frontera. El CESE considera que esta delimitación es arbitraria y que no tiene en cuenta las características geográficas, económicas y sociales de las diferentes zonas fronterizas: cada Estado miembro debería tener la posibilidad de delimitar sus propias zonas en función de las circunstancias. Una mayor flexibilidad permitiría a determinados Estados miembros, en particular, luchar contra el fenómeno preocupante del «contrabando atípico» que se da en las fronteras terrestres de los países de Europa Oriental.

3.7 Por último, la fecha de entrada en vigor fijada para la Directiva es el **31 de diciembre de 2006**, un plazo que sólo puede considerarse razonable en el supuesto de que el proceso legislativo será rápido y fácil.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación»**

COM(2006) 33 final

(2006/C 309/23)

El 5 de abril de 2006, 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 Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 2 de junio de 2006 (ponente: **Sra. JERNECK**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio 2006 (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 16 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

### **Puntos principales de la posición del CESE**

El espíritu empresarial se relaciona con la capacidad de un individuo para convertir las ideas en actos. La formación en el espíritu empresarial promueve la innovación, la creatividad y la autoestima. Para fomentar el espíritu empresarial mediante la educación y la formación, es preciso:

- inculcarlo pronto, sobre la base de una formación y una educación en el espíritu de empresa;
- que en los planes de estudio nacionales estén integrados programas complementarios centrados en fomentar el espíritu empresarial desde la escuela primaria a la educación superior;
- que exista una cooperación efectiva y positiva entre las escuelas y universidades y las empresas;
- la participación de los profesores, lo que beneficiará a su desarrollo personal;
- que en la elaboración de los programas de enseñanza participen tanto los empresarios como los empleados;
- una fuerte participación y presencia de la sociedad civil en el proceso de aprendizaje;
- que se tenga en cuenta la importancia de las mujeres empresarias en las escuelas a fin de favorecer un buen equilibrio entre hombres y mujeres;
- que el espíritu de empresa se fomente por igual entre las personas discapacitadas;
- tener en cuenta la importancia del intercambio de buenas prácticas y el seguimiento de los progresos podría realizarse a través de conferencias recapitulativas organizadas anualmente por la Comisión;
- tener en cuenta la importancia de la actuación de los medios de comunicación y la imagen que transmiten de las empresas;
- prever la posibilidad de utilizar en los Estados miembros el modelo *entrepreneurial staircase* (escalera del espíritu empresarial) como uno de los posibles modelos;
- tener en cuenta la importancia de la creación de «ventanillas únicas» para facilitar la creación de empresas;
- declarar un «Año europeo del espíritu empresarial», a propuesta de la Comisión;

- tener en cuenta que la enseñanza y la formación destinadas a estimular el espíritu empresarial pueden desempeñar un papel para comunicar mejor Europa y aproximar la UE a sus ciudadanos.

### **1. Síntesis del documento de la Comisión**

1.1 En febrero de 2005 la Comisión propuso relanzar la estrategia de Lisboa centrando los esfuerzos de la Unión Europea en dos tareas principales: lograr un crecimiento mayor y más duradero y crear más y mejores empleos. La nueva asociación para el crecimiento y el empleo destaca la importancia de fomentar una cultura más empresarial y de crear un entorno de apoyo a las PYME.

1.2 Es preciso crear en la sociedad un clima más favorable al espíritu empresarial, basado en una política integrada, no solo con miras a cambiar la mentalidad sino también a aumentar las cualificaciones de los europeos y a eliminar los obstáculos a la creación de empresas y a su transmisión y crecimiento.

1.3 El espíritu empresarial es un factor clave para el crecimiento, el empleo y la realización personal. Reconociendo que el espíritu empresarial debería adquirirse con el aprendizaje permanente, la Comunicación se centra en la enseñanza desde la escuela primaria hasta la universidad, incluyendo la formación profesional secundaria (formación profesional inicial) y los centros técnicos superiores.

1.4 Hasta ahora, la enseñanza reglada en Europa no ha contribuido a crear espíritu empresarial ni trabajo por cuenta propia y, si bien hay muchas iniciativas en curso sobre el espíritu empresarial, no siempre forman parte de un marco coherente. Las propuestas de la Comisión, basadas en la experiencia y las buenas prácticas, quieren ayudar a encontrar enfoques más sistemáticos a la educación empresarial y a reforzar el papel de la enseñanza para crear una cultura más empresarial en las sociedades europeas. La mayoría de estas medidas deben ser adoptadas a escala nacional o local.

1.5 La Comunicación servirá de referencia para evaluar los avances de la evolución política, sobre todo mediante los «informes de Lisboa» que los Estados miembros presentarán con arreglo a las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo.

## 2. Observaciones generales del CESE

2.1 El Comité se congratula de la propuesta de la Comisión. Una mayor actividad empresarial es importante si se quiere que el crecimiento económico contribuya efectivamente a mantener el modelo social europeo y que la Estrategia de Lisboa logre sus objetivos. Europa necesita un mayor número de empresarios que posean las competencias adecuadas para hacer frente satisfactoriamente a la competencia en los mercados. Tal como la Comisión reconoce, el provecho de una educación en el espíritu empresarial no se limita a que haya más nuevas empresas, más innovadoras, y a que se creen más empleos. La mentalidad empresarial debería considerarse una competencia básica y una salida profesional, así como un componente esencial del desarrollo personal. Promueve la innovación y la creatividad, así como la autoestima, ya que desarrolla el espíritu de iniciativa y contribuye a que los individuos aprendan a hacer frente al fracaso. Se trata de inculcar una actitud empresarial, y no únicamente de aprender a ser un hombre o una mujer de negocios. El fomento de la mentalidad empresarial mediante la formación puede hacer que los trabajadores sean más conscientes del contexto en que se inscribe su trabajo y, a la vez, aumentar su disponibilidad a aprovechar las oportunidades que se les brindan. El espíritu empresarial se relaciona con la capacidad de un individuo para convertir ideas en actos<sup>(1)</sup>.

2.2 El CESE apoya la idea de que un cambio de mentalidad o de actitud es esencial para aumentar las competencias empresariales, y cree que debe inculcarse a una edad temprana. El espíritu empresarial también debería concebirse como un proceso de aprendizaje permanente, que se inicia en la escuela primaria. En ella se sientan las bases para desarrollar determinadas competencias empresariales específicas además de los conocimientos y la cultura generales adquiridos en el marco de la educación formal y se estimula la creatividad, el espíritu de iniciativa y una actitud proactiva que estimula el afán de descubrir y aprender, etc. Esto puede ofrecer cada vez mayor flexibilidad en las distintas etapas de la vida de una persona, contribuyendo así a facilitar tanto a las mujeres como a los hombres un equilibrio entre el trabajo y la vida privada. Debe tenerse en cuenta el papel de las familias y su actitud frente al espíritu empresarial.

2.3 El Comité acoge favorablemente las conclusiones del Consejo de primavera<sup>(2)</sup>. El Consejo Europeo subraya la necesidad de crear un clima general positivo para las empresas e invita a los Estados miembros a reforzar las correspondientes medidas, incluso mediante la educación y formación en el espíritu empresarial. Las medidas para mejorar el entorno empresarial destinadas a todo tipo de PYME y para animar a más personas —en particular, a las mujeres y los jóvenes— a convertirse en empresarios deberían mencionarse también expresamente en los programas nacionales de reforma, así como en los informes correspondientes.

2.4 El Comité valora positivamente la propuesta de que se establezcan ventanillas únicas para que la creación de una empresa se efectúe de manera rápida y sencilla. Es un aspecto importante para el crecimiento en general y para la creación de empleo. No obstante, como el Comité ha afirmado en otras

ocasiones, las barreras al espíritu empresarial antes y después del proceso de creación de la empresa son mucho más importantes de lo que se supone. Esta insistencia en agilizar la inscripción de una empresa puede, involuntariamente, acortar el importante período necesario de investigación, planificación, creación de capacidad y evaluación global antes de que el empresario se embarque en un nuevo negocio<sup>(3)</sup>. En este contexto, el Comité recuerda que esto no sólo afecta a la creación de nuevas empresas, sino también a los traslados de empresas.

2.5 Algunos dictámenes anteriores del Comité se centraron en los obstáculos reglamentarios, fiscales y financieros, factores todos ellos que influyen en el espíritu de empresa<sup>(4)</sup>.

2.6 Aunque apoya y respalda las propuestas y recomendaciones que se formulan en la Comunicación, el Comité quisiera formular las siguientes observaciones.

## 3. Observaciones particulares del CESE

### 3.1 Mentalidad empresarial en la enseñanza

3.1.1 Desarrollar una mentalidad empresarial es un proceso de aprendizaje permanente, que conviene iniciar en una edad temprana y que debería constituir un «hilo conductor» a lo largo de todo el sistema de enseñanza. Tanto la enseñanza primaria como la secundaria y la superior deberían proporcionar una mejor base para adquirir competencias y capacidades que permitan más tarde desarrollar la autonomía y el espíritu empresarial. Una educación básica de elevada calidad abrirá más tarde la vía a una formación especializada en espíritu empresarial que resulte más eficaz. Un reciente estudio<sup>(5)</sup> demuestra que los programas para formar el espíritu empresarial desempeñan un papel esencial para alentar a los jóvenes a que consideren el trabajo por cuenta propia una futura elección de carrera. Estos programas han demostrado también que mejoran las aptitudes de los estudiantes para solucionar los problemas, desarrollan su autoestima y les enseñan el valor de la cooperación y el trabajo en equipo. La formación en el espíritu empresarial implica una participación activa en la enseñanza y no sólo una absorción pasiva de información. Un estudio de la Universidad de Lund<sup>(6)</sup> revela que las capacidades empresariales se adquieren sobre todo en experiencias de trabajo reales y no exclusivamente en el marco de la educación formal.

3.1.2 Desarrollar el espíritu empresarial es importante en la enseñanza secundaria y superior, tanto teórica como profesional, y puede tener también efectos positivos complementarios ya que contribuye a aumentar el interés por las distintas

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa» (Ponente: Sr. Butters) — (DO C 10, p. 58, de 14.1.2004).

<sup>(2)</sup> 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 — El programa europeo en favor del espíritu empresarial» (ponente: Sr. Butters) — (DO C 74, p. 1, de 23.3.2005); Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa» (Ponente: Sr. Butters) — (DO C 10, p. 58, de 14.1.2004).

<sup>(3)</sup> *Enterprise 2010 the next generation*, estudio elaborado por Junior Achievement Young Enterprise, septiembre de 2005.

<sup>(4)</sup> «*Entrepreneurship, Career Experience and Learning — Developing our Understanding of Entrepreneurship as an Experiential Learning Process*», tesis de Diamanto Politis, 2005, School of Economics and Management, Universidad de Lund.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 548 final — «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente».

<sup>(2)</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006 — Conclusiones de la Presidencia.

formas de aprendizaje. A este respecto, el Comité precisa que existen distintas culturas de empresa que deben tenerse en cuenta en la elaboración de los programas de enseñanza.

3.1.3 La clave está, entre otras cosas, en establecer oportunamente contactos concretos entre las escuelas, las empresas, el Gobierno, las autoridades interesadas y la comunidad local. Las administraciones responsables de la educación y los empresarios deberían cooperar para desarrollar el mejor sistema de enseñanza posible. Sería necesario que empresarios y trabajadores tuvieran más visibilidad y participaran de modo adecuado en la enseñanza. El Comité coincide con la Comisión en que conviene establecer claramente la importancia del espíritu empresarial, que debe convertirse en un componente indispensable de los programas de estudios. Este enfoque debería ir acompañado de las medidas de aplicación adecuadas. La naturaleza horizontal del espíritu empresarial hace necesaria una estrecha colaboración entre todos los ministerios interesados (educación/industria/economía) con el fin de garantizar un enfoque coordinado.

3.1.4 Deberían apoyarse las distintas iniciativas nacionales y locales, así como el intercambio de buenas prácticas. En el marco de este trabajo debería consultarse a la sociedad civil organizada (incluidos los interlocutores sociales, las organizaciones de apoyo a las familias, etc.).

3.1.5 Es necesario prestar un apoyo sin reservas a los profesores. Estos deben estar suficientemente informados sobre las ventajas de la formación empresarial y debe mostrárseles cómo puede aplicarse este tipo de programas desde la escuela primaria. En este contexto, es esencial que la escuela disponga no sólo de recursos humanos y financieros, sino también de la autonomía necesaria para lograr llevar a término con éxito tanto ésta como otras misiones que le sean encomendadas. Los profesores, por su parte, deben comprender que la formación integral de sus alumnos debe incluir también elementos de autonomía, curiosidad y espíritu crítico capaces de estimularlos y de desarrollar en ellos una capacidad emprendedora. Para ello, debe apoyarse a los profesores, transmitiéndoles la idea de que esta formación puede constituir también un enriquecimiento personal.

3.1.6 El Comité lamenta que, pese a mencionarse en la introducción, la Comunicación no aborde más en profundidad la cuestión del potencial emprendedor de las mujeres. El índice de participación de las jóvenes en las actividades del tipo «miniempresa» en la escuela secundaria es igual al de los jóvenes, e incluso superior en algunos países. Pese a ello, los estudios indican que es más probable que los hombres creen y dirijan su propia empresa y están más seguros de sus competencias empresariales (?). Este fenómeno merece estudiarse más a fondo y afecta a todo el sistema educativo.

3.1.7 Las posibilidades de convertirse en empresario deberían ser las mismas para las personas con discapacidades que para las demás personas. La educación y la formación en el espíritu empresarial deberían tener este factor en cuenta y proporcionar una ayuda apropiada a las personas interesadas. Las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en el nivel europeo y nacional deberían participar en este proceso.

(?) Global Entrepreneurship Monitor, 2005 Executive report.

### 3.2 Difusión de las mejores prácticas y seguimiento

3.2.1 En su Comunicación la Comisión examina y reúne las distintas acciones que se han llevado a cabo, señalando las mejores prácticas. En la actualidad, debería prestarse atención a la manera de aplicar y difundir estas conclusiones, propuestas y recomendaciones.

### 3.3 Difusión de las mejores prácticas

3.3.1 El Comité es consciente de que existe un enorme acervo de buenas prácticas en los Estados miembros de programas de enseñanza enriquecidos con temas y diversas actividades destinados a desarrollar las competencias requeridas para el ejercicio de una actividad empresarial futura y le gustaría añadir otro ejemplo a los que ya figuran en la Comunicación. Tanto las autoridades públicas como el sector privado participan activamente en la formación en materia de espíritu empresarial. Es preciso verificar la eficacia de este tipo de proyectos y averiguar si pueden aplicarse de forma más general, como en el caso del modelo denominado *entrepreneurship staircase* <sup>(8)</sup> («escalera del espíritu empresarial»). Este modelo, con varias etapas diferentes desde la enseñanza primaria hasta la etapa de investigación, ha demostrado ser un medio eficaz de inculcar el espíritu empresarial a los individuos en las primeras etapas de su vida y de promoverlo en las fases posteriores de la educación;

- a los siete años: la iniciativa «Flashes of genius» permite el desarrollo de innovaciones simples y prácticas;
- a los 15 años: información y participación activa de las empresas, las organizaciones y las autoridades públicas en las escuelas;
- a los 18 años: jóvenes empresarios crean miniempresas;
- enseñanza superior: facultades y programas especiales centrados en el espíritu empresarial.

3.3.2 Es fundamental establecer un foro de mejores prácticas. Las iniciativas adoptadas para determinar e intercambiar las mejores prácticas deberían seguir desarrollándose en los Estados miembros y estar coordinadas por la Comisión. Las conferencias anuales organizadas en el marco de la Carta Europea de la Pequeña Empresa constituyen un aspecto importante de este proceso. El Comité aguarda con interés la conferencia que la Comisión organizará en otoño de 2006 como seguimiento de la Comunicación «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación». El Comité pide que en esta conferencia participen todos los protagonistas públicos y privados interesados y propone que los distintos modelos, por ejemplo el de la «escalera del espíritu empresarial», se incluyan como estudios de caso. Es importante que en este foro se debatan modelos de éxito probado que pueden facilitar el trabajo para que, ya desde la escuela primaria, se creen las condiciones (mentales y personales) que generen futuras capacidades empresariales y que puedan desarrollarse para adaptarlos a los criterios y programas de estudio nacionales de otros Estados miembros. El Comité propone también que de ahora en adelante este tipo de conferencias recapitulativas se celebren anualmente a fin de poder evaluar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión.

(8) Puesto en marcha por la Confederación de Empresas Suecas.

3.3.3 En su Comunicación la Comisión compara Europa con los Estados Unidos, donde las actividades empresariales se fomentan más que aquí. En un dictamen anterior, el Comité afirmaba que los datos aportados indican que, en comparación con Estados Unidos, proporcionalmente son menos los europeos que ponen en marcha empresas y que son muchos más los que prefieren ser empleados que trabajadores autónomos. Muchos observadores creen que el modelo social europeo es una de las principales razones por las que los europeos prefieren ser empleados. Debería tenerse en cuenta lo siguiente: a) si los datos son por sí solos suficientes para realizar una evaluación comparativa de la actividad en la UE, dentro de los Estados y en comparación con el resto del mundo, b) el efecto de preferir el trabajo asalariado al trabajo autónomo, c) si esto está directamente relacionado con la falta de dinamismo empresarial en Europa, y d) si las soluciones son aceptables para la sociedad europea <sup>(9)</sup>.

3.3.4 El espíritu empresarial es importante para la sociedad en su conjunto. A fin de promover y favorecer la aparición de una cultura empresarial, así como para hacer comprender la importancia del espíritu empresarial para el desarrollo general de un país, el Comité propone que 2009 sea declarado «Año europeo del espíritu empresarial». A este respecto, el Comité observa que en 2010 tendrá lugar la evaluación intermedia de varios programas comunitarios importantes. Debe crearse una actitud pública positiva hacia el espíritu empresarial. Este año debería también proporcionar la ocasión de consolidar y reforzar los intercambios existentes de mejores prácticas. Un Año europeo del espíritu empresarial podría desempeñar un papel importante para comunicar mejor Europa y aproximar la UE a sus ciudadanos.

3.3.5 Como el Comité ha señalado, los medios de comunicación son esenciales para transmitir el espíritu empresarial y hacer comprender cómo funcionan las empresas. Sin embargo, suele prestarse una atención excesiva a las grandes empresas y a las multinacionales. Deberían definirse estrategias que permitan poner de relieve el papel del empresario, dar a conocer la imagen de las pequeñas empresas y microempresas

y valorizar el papel de los oficios especializados, los servicios y las actividades tradicionales y artesanales <sup>(10)</sup>.

### 3.4 Seguimiento

3.4.1 Dado que la educación y la formación forman parte de los ámbitos de competencia de los Estados miembros, las cuestiones del seguimiento y de la aplicación tienen una importancia capital. El Comité toma nota de que los informes de evaluación anteriores elaborados en el marco de la Carta Europea de la Pequeña Empresa serán sustituidos de ahora en adelante por informes generales que forman parte de la Estrategia de Lisboa (Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, directriz nº 15). No obstante, el Comité considera que podrían seguir elaborándose indicadores nacionales. La Comisión debe definir objetivos cualitativos y cuantitativos para evaluar los progresos eficazmente y a largo plazo, y respetar al mismo tiempo el principio de subsidiariedad y las situaciones específicas de cada país. Las propuestas contenidas en el informe final del Grupo de expertos «Educación en el espíritu empresarial» <sup>(11)</sup> son válidas.

3.4.2 El Comité toma nota de que varios programas comunitarios de formación podrían contribuir financieramente a los esfuerzos para fomentar el espíritu empresarial, en particular, los programas Erasmus y Leonardo, los Fondos Estructurales, sobre todo el Fondo Social Europeo, así como el futuro programa para la innovación y la competitividad (PIC). Sin embargo, no parece haber ningún tipo de coordinación entre estas posibilidades de apoyo. Es necesaria una estrategia concertada a escala comunitaria para fomentar el espíritu empresarial. Los medios de acción y la financiación deben definirse claramente y debe informarse a los distintos protagonistas de todos los niveles sobre las posibilidades de financiación comunitaria.

3.4.3 El Comité tiene previsto efectuar el seguimiento de la acción prioritaria aprobada por la Presidencia finlandesa para desbloquear el potencial empresarial, tal como solicitó el Consejo Europeo <sup>(12)</sup>.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa» (Ponente: Sr. Butters, DO C 10, p. 58, de 14.1.2004).

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa» (Ponente: Sr. Butters) — (DO C 10, p. 58, de 14.1.2004).

<sup>(11)</sup> Informe final del Grupo de expertos «Educación en el espíritu empresarial» — *Making progress in promoting entrepreneurial attitudes and skills through Primary and Secondary education*, concluido en febrero de 2004.

<sup>(12)</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006 — Conclusiones de la Presidencia.

## ANEXO I

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas durante el debate:

**Puntos principales de la posición del CESE, 14º guión**

Modifíquese del siguiente modo:

~~debe declararse un «Año europeo del espíritu empresarial» a propuesta de la Comisión;~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 48

Votos en contra: 62

Abstenciones: 15

**Punto 3.3.4**

Modifíquese del siguiente modo:

~~«El espíritu empresarial es importante para la sociedad en su conjunto. A fin de promover y favorecer la aparición de una cultura empresarial, así como para hacer comprender la importancia del espíritu empresarial para el desarrollo general de un país, el Comité pide a la Comisión que adopte las medidas oportunas propone que 2009 sea declarado "Año europeo del espíritu empresarial". A este respecto, el Comité observa que en 2010 tendrá lugar la evaluación intermedia de varios programas comunitarios importantes para crear Debe crearse una actitud pública positiva hacia el espíritu empresarial y. Este año debería también proporcionar la ocasión de consolidar y reforzar los intercambios existentes de mejores prácticas. Un Año europeo del espíritu empresarial podría desempeñar un papel importante para comunicar mejor Europa y aproximar la UE a sus ciudadanos.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 60

Votos en contra: 73

Abstenciones: 13

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre una política europea de comunicación»

COM(2006) 35 final

(2006/C 309/24)

El 1 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre una política europea de comunicación».

De conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió en su 424º Pleno, celebrado los días 15 y 16 de febrero de 2006, constituir un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El Subcomité «Política europea de comunicación», encargado de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2006 (ponente: **Sra. van TURNHOUT**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

La opinión del Comité sobre las cinco cuestiones expuestas en el Libro Blanco de la Comisión Europea se detallan a continuación. En resumidas cuentas, el Comité no está a favor de un código de conducta o carta adicional que establezca los principios generales, sino que reitera su llamamiento para que la Comisión aborde el problema de la inexistencia de fundamento jurídico para la política de comunicación. El Comité hace hincapié en un problema doble de recursos: falta de fondos y procedimientos burocráticos desalentadoramente complicados para el reembolso de los mismos. Por otra parte, acoge con satisfacción las propuestas prácticas sobre asuntos tales como la educación cívica, señala que la responsabilidad principal de muchos de ellos reside en los Estados miembros e insta, entre otros, a los Ministros de Educación a debatir un planteamiento común de la historia de la Unión Europea. *Para llegar al ciudadano es necesario, por una parte, un conjunto de mensajes claro y atractivo, así como una visión clara que los ciudadanos identifiquen como suya y, por otra, una concepción apropiada e instrumentos para la comunicación.* El CESE desea y está dispuesto a trabajar junto con las demás instituciones y, de hecho, señala los numerosos logros interinstitucionales obtenidos a nivel central. No obstante, el Comité, que apoya enérgicamente un planteamiento descentralizado, instará a la Comisión a reflexionar más acerca de cómo la cooperación interinstitucional y las sinergias verdaderas podrían verse facilitadas de forma centralizada. El Comité propone que la prometida adenda al protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y Comité Económico Social Europeo que se realizará tras el Libro Blanco se centre en este asunto específico.

### 2. Exposición de motivos

2.1 El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre una política europea de comunicación (COM(2006) 35 final) se aprobó el 1 de febrero de 2006. Fue el tercer documento sobre asuntos relativos a la comunicación que aprobó la Comisión Europea en el plazo de siete meses. Los otros dos fueron: un Plan de acción interno (SEC(2005) 985 final), aprobado el 20 de julio de 2005; y su Comunicación «Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» (COM(2005) 494 final), aprobada el 13 de octubre

de 2005. El Libro Blanco invita a las instituciones y órganos de la UE a responder a través de los canales institucionales normales y establece un periodo de seis meses para consultas, después del cual propone evaluar la situación «con el fin de proponer medidas en cada ámbito de actuación».

2.2 Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado recientemente dos dictámenes en el ámbito de la comunicación: el primero sobre «El periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea» (CESE 1249/2005 <sup>(1)</sup>), aprobado el 26 de octubre de 2005 y dirigido al Parlamento Europeo; y el segundo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» (CESE 1499/2005 <sup>(2)</sup>), aprobado el 14 de diciembre de 2005. Ambos dictámenes proponían una serie de recomendaciones de carácter operativo. En su reunión del 6 de abril de 2006, el Grupo de Comunicación del CESE emprendió un proceso de revisión sistemática de la aplicación de dichas recomendaciones de carácter operativo.

2.3 Por tanto, el presente Dictamen sobre el Libro Blanco no debería revisar lo que el Comité ya ha cubierto y está aún cubriendo. Por el contrario, debería tratar de responder a las cuestiones planteadas por los cinco ámbitos básicos determinados en el Libro Blanco, a saber:

- Definición de principios comunes: ¿qué camino seguir?
- ¿Cómo llegar al ciudadano?
- ¿Cómo hacer participar más eficazmente a los medios informativos en la comunicación sobre Europa?
- ¿Qué más puede hacerse para conocer la opinión pública europea?
- Trabajo en equipo.

<sup>(1)</sup> DO C 28 de 3.2.2006, pp. 42-46.

<sup>(2)</sup> DO C 65 de 17.3.2006, pp. 92-93.

2.4 Además de los dos dictámenes del Comité citados anteriormente y del Libro Blanco de la Comisión, el subcomité y su ponente cuentan con otras fuentes:

- las actas de los debates entablados en los plenos del CESE desde junio de 2005, incluido el debate del 20 de abril de 2006 que giró concretamente en torno a los asuntos planteados en el Libro Blanco que se enumeraron anteriormente;
- las recomendaciones resultantes de los grupos de trabajo del Foro de Partes Interesadas «Cómo acortar las distancias entre Europa y los ciudadanos», organizado por el CESE los días 7 y 8 de noviembre de 2005 en Bruselas;
- las actas de los diversos debates entablados en el Grupo de Comunicación;
- el Dictamen de iniciativa del Comité dirigido al Consejo Europeo de junio de 2006, tal como se aprobara el 17 de mayo de 2006;
- las recomendaciones formuladas por los grupos de trabajo en el Foro de Partes Interesadas descentralizadas «Cómo acortar las distancias entre Europa y los ciudadanos» organizado por el CESE los días 9 y 10 de mayo de 2006 en Budapest.

2.5 Este Dictamen sobre el Libro Blanco se divide en cinco secciones, que corresponden con las cinco cuestiones establecidas por el documento de la Comisión, y se limita a abordar una o sólo unas cuantas cuestiones en cada sección.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1 Definición de principios comunes: ¿qué camino seguir?

3.1.1 En el campo específico de comunicar Europa al ciudadano, el papel de los Estados miembros es esencial. En muchos otros ámbitos, el papel esencial corresponde a las empresas, los interlocutores sociales y ciertas partes de la sociedad civil. En resumidas cuentas, es la propia sociedad dinámica la que desempeña un papel decisivo. Pero éste no es el caso cuando se trata de comunicar Europa al ciudadano.

3.1.2 La cuestión fundamental aquí es si el Comité aceptará la sugerencia de la Comisión de que «los principios y normas comunes que deberían guiar las actividades de información y comunicación sobre asuntos europeos [pudieran] recogerse en un documento marco (por ejemplo, una Carta o Código de Conducta Europeo de la Comunicación). El objetivo sería hacer participar a todos los protagonistas (instituciones de la UE, Gobiernos nacionales, regionales y locales, y ONG) en un compromiso común en pro del respeto de estos principios y asegurarse de que la política de comunicación de la UE redunde en interés de los ciudadanos.»

3.1.3 El Comité comprende que la preocupación subyacente de la Comisión Europea en este sentido reside en la ausencia de un verdadero fundamento jurídico en que se puedan basar las actividades de información y comunicación de la UE. El Comité ya se ha pronunciado claramente al respecto. En particular, en el punto 3.7 de su Dictamen sobre el periodo de reflexión <sup>(3)</sup> dirigido al Parlamento Europeo (que se aprobó el 26 de octubre de 2005), el Comité pedía a la Comisión que considerase «la posibilidad de presentar una propuesta legislativa para establecer una verdadera política de comunicación, y que afrontase el problema» oculto «de la ausencia de un fundamento jurídico, que ha dado lugar a tantos mecanismos informales y a un planteamiento tan desequilibrado. La mera presentación de tal propuesta, en opinión del Comité, fomentaría el debate».

3.1.4 En el Libro Blanco se afirma que, «al final del período de consulta, la Comisión presentará los resultados y considerará la oportunidad de proponer dicha Carta, Código u otro instrumento». El Comité no ve con buenos ojos esta formulación y considera arriesgado lo que resultaría ser el posible enfoque que presentase la Comisión.

3.1.5 La Comisión hace referencia a «principios y normas generales», basándose en la práctica en algunos Estados miembros. No obstante, dichos principios y normas van más allá de la comunicación y la información. Una simple declaración de principios con la que todos puedan estar de acuerdo —porque efectivamente ya lo están— no aportará ningún valor añadido. Por otro lado, un código o carta podría resultar restrictivo. Además, dichos principios ya están consagrados en diversos textos básicos. Si, por el contrario, la intención es elaborar un código de conducta para agentes de los medios de comunicación y de la comunicación en general, podría correrse el riesgo de que se interpretara como un intento de manipular el debate o de contener los enfoques euroescépticos. Asimismo, la intención de hacer participar a todos los agentes resulta irrealista, ya que una de las lecciones que deben extraer todas las instituciones de las experiencias de referéndum en Francia y los Países Bajos es que cada vez hay más agentes que no apoyan automáticamente el proceso de integración europea. Por último, el hecho de que todos los agentes que se enumeran en el Libro Blanco debieran adherirse a dicho código implicaría la misma responsabilidad para todos ante el reto de la comunicación que afronta la Unión Europea. A juicio del Comité, si se diera dicha impresión podría inducirse a un engaño puesto que la responsabilidad principal reside —y debería considerarse que reside— en los gobiernos de los Estados miembros.

3.1.6 El Comité expresa su preocupación ante el lanzamiento por parte de la Comisión de un foro especial basado en la Web para obtener opiniones sobre la conveniencia de dicho documento marco. Hay que tener en cuenta que no todos los ciudadanos europeos tienen acceso a dicho enfoque basado en la Web. Sería recomendable que se apoyara el ejercicio de consulta a través de otros medios de comunicación más tradicionales.

<sup>(3)</sup> «El periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea». DO C 28 de 3.2.2006, pp. 42-46.

### 3.2 ¿Cómo llegar al ciudadano?

3.2.1 El Comité observa que los recursos financieros son sumamente limitados. Y por otra parte, los procedimientos impuestos para el desembolso de los fondos, tras la adopción del nuevo Reglamento financiero, sin ninguna duda están impidiendo y desanimando a la sociedad civil bienintencionada a llevar a cabo determinadas actividades.

3.2.2 Para lograr comunicar con el ciudadano hay que actuar tomando como guía los motivos de su escepticismo: en primer lugar, los ciudadanos son cada vez más críticos con los resultados y las consecuencias que las decisiones políticas tienen en sus condiciones de vida y de trabajo. En segundo lugar, existe realmente una falta de discurso político y, con ello, una necesidad de comunicación; pero para que esa comunicación sea eficaz hay que reorganizarla.

3.2.3 La comunicación eficaz requiere, en primer lugar, un mensaje claro y atractivo, una visión clara que sea aceptada por los ciudadanos. Éstos quieren que Europa sea un proyecto político y un modelo europeo, manteniendo la cohesión social y mejorando la competitividad. Algunos países han demostrado que esto es posible.

3.2.4 La comunicación está centralizada y centrada en Europa. En su mayor parte tiene lugar a nivel europeo entre los representantes y las instituciones europeas y las personas que están ya en contacto con el proyecto europeo. Además, utiliza instrumentos, como las consultas a través de Internet, que por su naturaleza llegan sólo a determinados grupos de personas. Para conectar con el ciudadano es preciso desarrollar, en primer lugar, actividades de comunicación en las que participen representantes que no provengan únicamente de las instituciones europeas o del círculo de personas que ya están en contacto con la UE. En segundo lugar, hay que descentralizar los debates; es decir, habrá que organizar debates a nivel nacional, regional y local en los que participen los órganos de decisión y los medios de comunicación de dichos niveles, a quienes, en algunos casos, habrá que convencer primero.

3.2.5 En este contexto, en el Libro Blanco se formulan diversas propuestas de carácter práctico sobre temas que van de la educación cívica a los debates abiertos y conjuntos. El Comité apoya especialmente los argumentos en pro de una educación cívica. No obstante, como se reconoce en el Libro Blanco, el artículo 149 del TCE estipula de una forma bastante clara que únicamente los Estados miembros son responsables del contenido de la enseñanza y de la organización de su sistema educativo. Una vez más, existe, por lo tanto, el doble riesgo de que las instituciones europeas aboguen por una mayor educación cívica. De este modo, corren, por un lado, el riesgo de que se las acuse de interferir en las competencias propias de los gobiernos de los Estados miembros y, por otro, de estar aceptando implícitamente la responsabilidad de algo que en realidad no les corresponde.

3.2.6 Sin embargo, la Unión Europea necesita que sus ciudadanos acepten un destino común. Para ello, sería deseable que, como parte de los programas educativos en los Estados miembros, la Unión Europea fuese presentada y explicada histórica y actualmente como un proyecto político común de todos los Estados miembros y sus ciudadanos. Esta cuestión debería debatirse abiertamente en el Consejo de Ministros de Educación.

3.2.7 Esto no significa que las instituciones de la UE no deban hacer nada. Por el contrario, todas deberían centrarse más en informar a los ciudadanos europeos sobre la forma en que la Unión Europea aporta valor añadido. Debería determinarse cuáles son los destinatarios y promover las experiencias positivas de la UE.

3.2.8 En términos más generales, habría que hacer todo lo posible para que los ciudadanos sintieran que son parte de un proceso legislativo y decisorio totalmente transparente.

### 3.3 ¿Cómo hacer participar más eficazmente a los medios informativos en la comunicación sobre Europa?

3.3.1 En esta sección la Comisión sugiere que las instituciones comunitarias estén mejor equipadas con útiles y capacidades de comunicación y que estudien modos de superar la fractura digital. El Comité lamenta que la sugerencia de la Comisión en el sentido de constituir una agencia europea de la prensa fuera eliminada de la versión final del Libro Blanco, ya que, tal como demostraron las primeras reacciones, habría provocado un amplio debate sobre el carácter de la relación entre los medios de comunicación basados en Bruselas y las instituciones comunitarias.

3.3.2 El Comité apoya las medidas formuladas en esta sección. No obstante, pide a la Comisión que haga una distinción entre los medios de comunicación especializados y los de carácter general. Normalmente los medios de comunicación especializados están bien informados y realizan coberturas informativas. El Comité también destacaría que la televisión sigue siendo el primer vector de información para la mayoría de los ciudadanos europeos. Insta a la Comisión a que tenga en cuenta tanto este dato como la rapidez con la que la televisión digital está evolucionando a la hora de elaborar cualquier estrategia general. En este contexto, el Comité subraya la esencial importancia de comunicarse con los ciudadanos en su propia lengua.

3.3.3 Por su parte, el Comité sigue actualizando y aplicando su plan estratégico de comunicación, que incluye revisiones continuas de sus herramientas de comunicación y su uso, así como la exploración de métodos innovadores (el uso de la «Open Space Technology» o tecnología de espacio abierto en los Foros de Partes Interesadas «Cómo acortar la distancia entre Europa y los ciudadanos» de los días 7 y 8 de noviembre de 2005 (Bruselas) y los días 9 y 10 de mayo de 2006 (Budapest) fue un claro ejemplo de ello).

### 3.4 ¿Qué más puede hacerse para conocer la opinión pública europea?

3.4.1 La Comisión propone establecer redes de expertos nacionales y un Observatorio de la opinión pública europea. El Comité está de acuerdo con la idea clave del Libro Blanco al respecto. En particular, comparte la opinión de que la Unión Europea dispone de una herramienta viable en el Eurobarómetro, aunque considera que la Comisión debería tratar de establecer vínculos y sinergias con las organizaciones nacionales que se encargan de realizar sondeos de opinión.

3.4.2 No obstante, el Comité también estima que, en particular, la Comisión aún no está aprovechando suficientemente los mecanismos existentes para la estimación de la opinión pública, como el Comité Económico y Social Europeo. En este sentido, el CESE se congratuló al observar las declaraciones de intenciones incluidas en el nuevo Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo (firmado el 7 de noviembre de 2005). En el marco de la agenda –que se realizará posteriormente al Libro Blanco– al Protocolo de Cooperación que el Presidente Barroso anunció el 7 de noviembre de 2005, se podría favorecer un uso más estructurado del Comité como caja de resonancia.

### 3.5 *Trabajando en equipo*

3.5.1 Aquí la Comisión enumera una serie de nuevos modos estructurados de cooperación. Además, señala el papel que ya está desempeñando el Comité Económico y Social Europeo y hace referencia al nuevo protocolo de cooperación entre las

dos instituciones establecido el 7 de noviembre de 2005. La cooperación entre las dos instituciones es buena a nivel central. No obstante, el Comité considera que se podría hacer mucho más para fomentar las sinergias entre los recursos de la Comisión y del Comité a nivel descentralizado. Una vez más, se trata de un tema que se debería desarrollar en la agenda –que se realizará con posterioridad al Libro Blanco– al Protocolo de 7 de noviembre de 2005.

## 4. **Recordatorio de las recomendaciones anteriores del Comité**

4.1 El Comité recuerda sus recomendaciones anteriores dirigidas a la Comisión en el contexto de la comunicación y, en particular, las que se formulan en el anexo a su Dictamen sobre «El periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea» (CESE 1249/2005 <sup>(4)</sup>) y en su Dictamen de mayo dirigido al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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

---

<sup>(4)</sup> DO C 28 de 3.2.2006, pp. 42-46.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo»

(2006/C 309/25)

El 19 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 29(2) de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de junio de 2006 (ponente: Sr. EHNMARK).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 91 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El modelo social europeo es una realidad, basado en la unidad en lo que se refiere a los objetivos globales y en la diversidad en lo que concierne a sus aplicaciones. El modelo ha demostrado su valor al servir de fuente de inspiración para los países europeos en la construcción de sociedades cohesionadas, solidarias y competitivas. En los próximos años el modelo afrontará nuevos desafíos. La tarea, hoy, consiste en dar contenido al modelo social y prepararse para el futuro.

1.2 La fuerza del modelo social europeo ha venido determinada por la forma en que han interactuado la competitividad, la solidaridad y la confianza mutua. De ese modo, el modelo es tanto una realidad como una visión para el futuro. Pero en ningún momento cabe considerarlo como «definitivo» en ningún sentido. Debe ser dinámico y tiene que poder responder a los retos que vayan surgiendo en el futuro.

1.3 El modelo social europeo, en el presente análisis, no se limita al significado tradicional del término «social». Tal y como vienen desarrollándose las relaciones entre los distintos sectores, el término «social» ha de enlazar tanto con las cuestiones económicas como con las del medioambiente. Es imprescindible adoptar una definición más amplia como esta para que el modelo social pueda proporcionar la inspiración que se necesita para afrontar los retos que se plantearán en el futuro. Con esta interpretación más amplia, el modelo cabría llamarlo también un modelo «societal» europeo, con el aspecto social como uno de sus elementos. En el presente análisis utilizaremos, no obstante, el término «social».

1.4 Todos los sistemas nacionales de la UE se caracterizan por la compatibilidad entre eficacia económica y progreso social. La existencia de políticas sociales y del mercado de trabajo adecuadas ha sido una fuerza positiva tanto para la justicia social como para la eficacia y la productividad económica. La política social es un factor productivo.

1.5 El CESE señala una serie de elementos esenciales del modelo social europeo, empezando por el papel del Estado como garante y a menudo también iniciador de la acción encaminada a promover la cohesión y la justicia social mediante la consecución de altos niveles de empleo y servicios públicos de alta calidad. Otros elementos esenciales se refieren, entre otras cosas, a medidas relacionadas con la productividad y la competitividad, con los retos medioambientales y con la investigación y la educación.

1.6 Los logros del modelo social europeo, que ha ido evolucionando durante un largo período de tiempo, son sustanciales en términos económicos, sociales y medioambientales. El resultado más tangible es el surgimiento de un espacio de bienestar europeo. Pero esto no debe servir para ocultar las deficiencias del modelo: por ejemplo, la persistencia de segregación social, de zonas de pobreza y de altos niveles de desempleo, sobre todo entre los jóvenes.

1.7 Los desafíos a los que tendrán que hacer frente Europa y el modelo social europeo son sustanciales. Algunos de ellos son la competitividad y el empleo, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, y los efectos de la globalización. Otros tienen que ver con las cuestiones de género, la migración y la evolución demográfica.

1.8 Para contribuir significativamente a la construcción de la sociedad europea del mañana, el modelo social europeo tiene que ser un modelo dinámico, abierto a los desafíos, a los cambios y a las reformas.

1.9 El modelo social europeo tendrá sólo sentido mientras cuente con el reconocimiento y el respaldo de los ciudadanos de Europa. El análisis y las cuestiones centrales del modelo social europeo deberían utilizarse como base para el debate y el diálogo en los Estados miembros, ofreciendo así a los ciudadanos un nuevo medio para expresar su opinión acerca de qué clase de Europa y qué modelo social quieren.

1.10 Condensada en una frase, la hipótesis del presente dictamen es que el modelo social europeo debería transmitir la idea de un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa.

### 2. Análisis y observaciones

#### 2.1 Contexto y definiciones

##### 2.1.1 Introducción

2.1.1.1 El modelo social europeo y sus características son actualmente objeto de vivo debate. Y no es sorprendente, porque en los últimos tiempos se han producido una serie de acontecimientos que han alimentado esa polémica. El proyecto de Tratado Constitucional no obtuvo el apoyo de la opinión

pública, y las perspectivas delineadas en él no se han materializado. Otros acontecimientos que han venido también a alimentar el debate son los precarios resultados económicos de Europa y su incapacidad para aumentar el empleo; la evolución demográfica; la continua globalización y sus consecuencias y, por último, el intenso debate sobre el proyecto de Directiva sobre los servicios. Por otro lado, la integración de nuevos Estados miembros da lugar a debates sobre el futuro de la UE.

2.1.1.2 El presente dictamen es la contribución del CESE a este debate. El dictamen se utilizará como base para continuar el diálogo con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada.

2.1.1.3 El punto de partida del dictamen es el reconocimiento de que existe un conjunto de valores y visiones –así como también una realidad social– que, juntos, pueden llamarse un modelo social europeo. El objetivo consiste en examinar el contenido de este modelo y sugerir ideas y retos para su futura evolución.

2.1.1.4 Como visión para Europa, el modelo social debe desarrollarse en simbiosis con otras visiones de Europa, fundamentalmente la de un desarrollo sostenible y la de una Europa convertida en la sociedad del conocimiento más competitiva del mundo, con cohesión social y con un número mayor de empleos de mejor calidad.

## 2.1.2 Definición y ámbito del modelo social europeo

2.1.2.1 El análisis del modelo social europeo tiene que empezar por los sistemas de valores que existen en los países europeos. Los sistemas de valores proporcionan la base para cualquier discusión sobre los rasgos comunes de un modelo social. La Unión Europea tiene como cimientos determinados valores comunes: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de la dignidad, igualdad, solidaridad, diálogo y justicia social. El hecho de que el modelo es en parte un modelo basado en derechos –como lo demuestra la Carta Social– pone de manifiesto que el modelo está basado en valores.

2.1.2.2 El presente análisis contempla el modelo social europeo se contempla en un sentido amplio. El modelo social no cabe limitarlo al significado tradicional del término «social». La interrelación entre las dimensiones económica, social y medioambiental requiere una interpretación amplia del modelo social.

2.1.2.3 Por otro lado, en este análisis del modelo social europeo se ha optado por un doble enfoque: centrarse en los valores y visiones, en combinación con las principales políticas para concretar esas visiones. El modelo social no se limita a formular visiones; es también, en gran medida, un ejercicio para transformar esas visiones en realidades políticas. El papel del modelo es el de proporcionar inspiración y suministrar un marco en el que abordar las cuestiones que se vayan planteando.

2.1.2.4 Una hipótesis del análisis que sigue es que el modelo social europeo de hoy día se compone básicamente de tres bloques principales: objetivos económicos, objetivos sociales y objetivos medioambientales. Es en la interacción de estos tres sectores –en el contexto de tendencias como la globalización– donde tiene lugar el desarrollo concreto del modelo social. La fuerza del modelo social europeo ha venido determinada por la forma en que han interactuado la competitividad, la solidaridad y la confianza mutua. Desde este punto de vista, el modelo social europeo no cabe considerarlo nunca como algo «definitivo» en ningún sentido. Debe ser dinámico y debe ser capaz de responder a los retos que surjan desde dentro y desde fuera.

2.1.2.5 Esta visión cabe resumirla de la siguiente manera: el modelo social europeo transmite la idea de un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa.

2.1.2.6 En este contexto, conviene destacar la relación entre eficacia económica, por un lado, y justicia y cohesión social, por otro. El modelo social europeo se basa en ambos. A pesar de la diversidad de los sistemas nacionales, existe un modelo social europeo bien definido, en el sentido de que todos los sistemas nacionales de los Estados miembros de la UE se caracterizan por la coherencia entre eficacia económica y progreso social. Al mismo tiempo, la dimensión social funciona como un factor productivo. Por ejemplo, una buena legislación en materia de salud y de trabajo propicia buenos resultados económicos. Las políticas sociales y de mercado de trabajo, cuando están bien concebidas y cuentan con el respaldo de los interlocutores sociales, pueden ser una fuerza positiva tanto para la justicia y la cohesión social como para la eficacia y la productividad económica. Los subsidios de desempleo, junto con políticas del mercado laboral activas, estabilizan la economía y promueven una adaptación activa al cambio a través del perfeccionamiento de las competencias e iniciativas eficaces en materia de búsqueda de empleo y reconversión. Las inversiones públicas en infraestructuras materiales y recursos humanos, realizadas con fines bien específicos, pueden contribuir a los objetivos económicos y sociales. Ambos aspectos pueden y deben reforzarse mutuamente. La participación activa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil puede mejorar la cohesión y aumentar al mismo tiempo la eficacia económica.

2.1.2.7 Otra manera de ver esta cuestión es señalar que la ausencia de una Europa social conlleva tanto costes económicos como políticos. En un estudio encargado por la Comisión Europea sobre los costes de la ausencia de política social se señalaba que ésta tenía considerables beneficios económicos en términos de eficacia en la asignación de recursos, productividad laboral y estabilización económica. En el estudio se concluía que las políticas sociales basadas en inversiones en capital humano y social contribuyen a una mayor eficacia económica al mejorar la productividad y la calidad de la mano de obra. Por lo tanto, la política social es un factor productivo, aunque sus costes son en general visibles a corto plazo, mientras que sus beneficios solo se ven a menudo a largo plazo <sup>(1)</sup>.

(1) Didier Fouarge (3 de enero de 2003), El coste de la ausencia de política social: hacia un marco económico de las políticas sociales de calidad y el coste de la inexistencia de tales políticas (URL: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/costs030103.pdf>).

2.1.2.8 Los países europeos, y en algunos casos incluso las regiones, tienen su propia experiencia histórica, sus propios conflictos y sus propias formas de resolverlos. El consenso social acerca del justo «equilibrio» de valores varía también ligeramente, pero no de forma fundamental. Estas especificidades han dado lugar a infinidad de formas institucionales a través de las cuales se aplica la «constitución social» de cada país —es decir, los valores que la sociedad ha convertido en derechos garantizados por la ley— y en las cuales se hallan inmersas la economía de mercado y los aparatos jurídico, constitucional y gubernamental. Los Tratados europeos destacan los valores comunes en los que se basa el modelo social y subrayan también la importancia de respetar la diversidad nacional.

2.1.2.9 A esto debe añadirse la dimensión medioambiental. El rápido aumento de los precios de la energía, la continua contaminación de la atmósfera y los consiguientes efectos sobre la vivienda, los transportes y la vida profesional afectarán al equilibrio entre la eficacia y la productividad económicas, por una parte, y la justicia y la cohesión social, por otra. Pero también aquí hay ejemplos de políticas que promueven la sostenibilidad y que no están reñidas con la consecución de objetivos económicos y sociales. Esto mismo es válido también para cuestiones como la salud y la seguridad pública. La degradación del medio ambiente está creando nuevos problemas de salud, tanto para los jóvenes como para los adultos. Este ejemplo demuestra la necesidad de una mejor integración de las cuestiones ambientales en el modelo social europeo.

2.1.2.10 Debido a esta diversidad institucional, algunos observadores han concluido que en realidad no existe nada que se pueda llamar un modelo social europeo. O hay tantos modelos como Estados miembros (o incluso más), en el mejor de los casos, se pueden agrupar en «familias».

2.1.2.11 El CESE no quiere en modo alguno minimizar esta diversidad, pero, en su opinión, existen las razones para poder hablar de un único modelo social europeo:

- 1) a diferencia de los enfoques anteriores, que pretendían claramente identificar familias **dentro del** capitalismo europeo, emergen diferencias sustanciales en términos de resultados, al adoptar una perspectiva mundial, entre el grupo de los países europeos y el de los países capitalistas avanzados no europeos (en particular, los Estados Unidos);
- 2) la diversidad institucional es mucho mayor que la diversidad de resultados sociales en Europa, porque muchas instituciones son funcionalmente equivalentes;
- 3) las economías europeas están cada vez más integradas, mucho más que en otras regiones, lo que hace necesario adoptar enfoques comunes en muchos sectores;
- 4) los modelos sociales de los países de la Unión Europea tienen también —y es un caso único— una dimensión supranacional, a saber, europea, en el sentido de que la UE tiene un «acervo social» <sup>(2)</sup> ya establecido.

(2) El acervo social europeo incluye directivas sobre temas como la obligación de informar sobre las condiciones de empleo (91/533/CEE), trabajadoras embarazadas (89/25/CEE), permiso parental (96/34/CE), tiempo de trabajo (2003/88/CE), jóvenes en el trabajo (94/33/CE) y trabajo a tiempo parcial (97/81/CE).

2.1.2.12 El CESE propone tomar las características siguientes —una realidad social, no un simple conjunto de valores, aunque institucionalizados de manera diferente— como elementos constitutivos centrales de un modelo social europeo, que están ya establecidos en los países de la UE o que deberían serlo como política general.

- 1) El Estado asume la responsabilidad de promover la cohesión y la justicia social, esforzándose en alcanzar altos niveles de empleo, prestando o garantizando servicios públicos de gran calidad (servicios de interés general) e instaurando políticas presupuestarias redistributivas.
- 2) Los Gobiernos y/o los interlocutores sociales u otros organismos proporcionan sistemas de protección social que garantizan una cobertura o protección social adecuada contra los principales riesgos (como desempleo, enfermedad, vejez), a niveles que permiten prevenir la pobreza y la exclusión social.
- 3) Derechos fundamentales reconocidos (o casi reconocidos) por ley, tal como se recogen en los acuerdos internacionales, como el derecho de asociación y el derecho de huelga.
- 4) Participación de los trabajadores en todos los niveles, junto con sistemas desarrollados de relaciones laborales o diálogo social autónomo.
- 5) Un compromiso claro y decidido de atender a las cuestiones de género en todos los sectores de la sociedad, y en particular en la educación y en la vida laboral.
- 6) Políticas necesarias para abordar los asuntos de migración, especialmente en el contexto del desarrollo demográfico en los países de la UE.
- 7) Una legislación social y de empleo que garantiza la igualdad de oportunidades y protege a los grupos vulnerables, con inclusión de políticas positivas para responder a las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos (los jóvenes, las personas mayores y las personas discapacitadas).
- 8) Un conjunto de medidas de política macroeconómica y estructural que promueve un crecimiento económico sostenible y no inflacionista, promueve condiciones comerciales equitativas (mercado único) y brinda medidas de apoyo al sector industrial y a los prestadores de servicios y, en particular, a los empresarios y a las PYME.
- 9) Programas y políticas necesarias para promover inversiones en sectores que son esenciales para el futuro de Europa, en particular, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la investigación y el desarrollo, las tecnologías ambientales, etc.
- 10) Prioridad continua a la promoción de la movilidad social y la garantía de igualdad de oportunidades para todos.
- 11) Responsabilidad de establecer las políticas necesarias para hacer frente a las cuestiones medioambientales, en especial las relacionadas con la salud y el abastecimiento energético.

- 12) Un amplio consenso acerca de la necesidad de mantener un nivel muy alto de inversiones públicas y privadas en Europa con el fin de promover la competitividad y el progreso social y medioambiental.
- 13) Un compromiso en favor del desarrollo sostenible, de modo que los logros económicos y sociales de la generación actual no se consigan a costa de restricciones para las generaciones venideras (solidaridad intergeneracional).
- 14) Un compromiso claro en favor de la solidaridad con los países en desarrollo y de la ayuda a sus programas de reforma económica, social y medioambiental.

## 2.2 Los logros del modelo social europeo

2.2.1 La creación de la Unión Europea y el éxito de su ampliación son acontecimientos de proporciones históricas. Un continente desgarrado por la guerra y los conflictos ha conseguido pasar la página y alejarse del nacionalismo beligerante. El modelo social europeo debe contemplarse en ese contexto.

2.2.2 Europa puede sentirse orgullosa de los resultados que ha obtenido en el ámbito social gracias a las instituciones y políticas que, en infinidad de formas, ha creado a nivel nacional y, hasta cierto punto, a nivel europeo. Los principales indicadores de bienestar, entre ellos los de pobreza y desigualdad, esperanza de vida y salud, colocan a los países europeos a la cabeza del mundo.

2.2.3 A nivel internacional, muchos países europeos están en cabeza en materia de productividad y competitividad, aunque la situación varía considerablemente entre los distintos Estados miembros de la UE. El hecho de que algunos países europeos ocupen los primeros lugares mundiales en términos de competitividad e inversiones en investigación constituye un éxito significativo. La visión de una sociedad con fuerte intensidad de conocimientos, con la investigación y el aprendizaje a lo largo de la vida como ingredientes clave, se ha convertido en una parte del modelo social europeo que cuenta con fuerte respaldo.

2.2.4 Europa ha ido lo más lejos posible en la aplicación del protocolo de Kioto, aunque los resultados globales siguen siendo decepcionantes. A escala mundial, Europa es también una de las regiones que invierten más en tecnologías respetuosas con el medio ambiente y en el desarrollo de nuevas soluciones energéticas en materia de calefacción y transporte.

2.2.5 Comparando los indicadores de cohesión y seguridad social y las tasas de empleo y desempleo en el conjunto de los países de la OCDE, se observa que los países que garantizan altos niveles de seguridad a sus ciudadanos y trabajadores suelen tener tasas de empleo más elevadas. A este respecto, los países nórdicos constituyen el mejor ejemplo.

2.2.6 Está cada vez más claro que el avance de la integración europea solo contará con apoyo político si se percibe como un proceso que va más allá de una simple integración del mercado. A medida que se suprimen las fronteras económicas, los Gobiernos nacionales y las instituciones europeas, junto con los interlocutores sociales a nivel nacional y europeo, desarrollan mecanismos apropiados para garantizar la cohesión y la justicia social en el nuevo contexto y, en particular, para evitar que la

competencia entre los distintos regímenes implique una nivelación a la baja que reduciría mucho los niveles sociales en Europa.

2.2.7 La ampliación de la UE ha contribuido de manera muy constructiva a la identidad emergente de un modelo social europeo. La ampliación ha enriquecido a la Unión con un gran número de países de larga historia de logros culturales, sociales, económicos e industriales. Y ha establecido firmemente la dimensión cultural del modelo social. La dimensión cultural será uno de los mecanismos clave que servirán para promover la cohesión social.

2.2.8 El diálogo social, a todos los niveles, se ha convertido en una expresión vital del modelo social europeo. Con el diálogo social ha ido surgiendo un consenso en torno a la idea de que las grandes ambiciones de la Estrategia de Lisboa y del modelo social en sí será muy difícil lograrlas sin la participación de los interlocutores sociales. El modo europeo de abordar la participación de los trabajadores garantiza que los continuos cambios estructurales de las empresas sean un éxito para todas las partes interesadas.

2.2.9 Los interlocutores sociales han desempeñado un papel decisivo en la aplicación de las políticas comunitarias. Este papel es único en el mundo. Hasta se ha llegado a señalar que los interlocutores sociales, a nivel europeo, deberían asumir la responsabilidad de toda la labor reglamentaria referente a las cuestiones de la vida laboral.

2.2.9.1 En lo que se refiere a la estructura básica del modelo social europeo, aún no se valora de manera suficiente el papel fundamental de los interlocutores sociales en la política económica y social. En este contexto, reviste un valor especial la función reguladora de las asociaciones de empresarios y trabajadores en el marco de convenios colectivos y salariales. También el derecho formalizado de participación de que disfrutaban los representantes de los trabajadores en las empresas es una de las instituciones básicas del modelo social europeo.

2.2.10 La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones es un elemento fundamental a la hora de conformar el modelo social europeo. Las organizaciones de la sociedad civil dan voz a las aspiraciones de sus miembros, a la vez que son, en numerosas ocasiones, importantes proveedores de servicios sociales. El futuro del modelo social europeo y su dinamismo dependerán de una mayor participación de la sociedad civil organizada a través de un diálogo civil más amplio y, por ende, una democracia participativa.

2.2.11 La existencia de servicios públicos de alta calidad es otro elemento importante para la definición del modelo social. La situación, en líneas generales, es que el sector público, como garante y/o prestador de servicios esenciales equitativamente distribuidos, tiene en la UE un respaldo y un papel mayores que en otros países. En ámbitos como la educación y la formación, la salud y el cuidado de los ancianos, el sector público juega un papel primordial en todos los Estados miembros. Al mismo tiempo está emergiendo un debate en torno a los papeles alternativos del sector público, como garante de servicios específicos o bien como garante y prestador.

2.2.12 Estrechamente ligada al sector público está la constitución de entidades de la economía social en una serie de Estados miembros de la UE. La economía social desempeña un doble papel: asume tareas esenciales, en particular, en el sector de la salud, al tiempo que proporciona empleos a ciudadanos que no encajan fácilmente en los empleos regulares, como por ejemplo las personas discapacitadas. La economía social se está desarrollando en casi todos los Estados miembros de la UE, debido en parte a la evolución demográfica y a la necesidad de cuidados a los ancianos. La economía social desempeña un papel crucial en la lucha contra la pobreza. Tiene multitud de facetas y una rica variedad de formas de organización, y dada su índole no está necesariamente destinada a entrar en el sistema de competencia.

### 2.3 Deficiencias y desafíos

2.3.1 Si bien es justo destacar los logros del modelo social europeo, sería un error no reconocer sus deficiencias ni los desafíos con que se enfrenta en un entorno cambiante. El orgullo que inspira este modelo social no debe confundirse con complacencia.

2.3.2 Se dice a menudo que un modelo que condena al desempleo a una décima o incluso una duodécima parte de la población activa no puede calificarse de «social». En cierto sentido es verdad: en gran parte de la Unión Europea, el desempleo es inaceptablemente alto, lo que crea dificultades económicas y sociales, pone en peligro la cohesión social y derrocha recursos productivos. Pero en muchos casos, cuando se señala ese problema se quiere dar a entender que Europa, al optar por un modelo social, opta al mismo tiempo por un nivel alto de desempleo, y que el desempleo es el precio que hay que pagar por la cohesión social. El CESE rechaza esa opinión. Europa no tiene por qué elegir entre cohesión social y alto desempleo.

2.3.3 El desempleo sigue siendo la principal amenaza para el modelo social europeo: aumenta los costes, reduce las oportunidades de financiación y genera desigualdades y tensiones sociales. Reducir el paro sigue siendo la principal prioridad, especialmente en el caso del desempleo juvenil, que en muchos países es bastante más alto que la tasa media de desempleo y que, teniendo en cuenta el riesgo de una exclusión prolongada del mercado laboral y de la sociedad en general, es especialmente nocivo a nivel social y económico. Para solucionar este problema es preciso, del lado de la oferta, un amplio conjunto de medidas, y del lado de la demanda, una política dirigida a lograr la máxima producción posible.

2.3.4 Las disparidades geográficas y la pobreza (calculada en 70 millones de ciudadanos) dentro de la UE siguen siendo muy acentuadas y han aumentado desde la ampliación. Incluso en los países europeos ricos hay demasiadas personas que sufren pobreza (relativa). La pobreza infantil es especialmente escandalosa, al destruir oportunidades en la vida y perpetuar las desigualdades de una generación a otra. Las políticas de cohesión social en los Estados miembros no han logrado acabar con la pobreza ni con el desempleo, y ello a pesar de las grandes ambiciones que existen actualmente en este terreno. Se trata de una de las grandes tareas que hay por delante.

2.3.5 Con frecuencia se considera que estas y otras deficiencias de la economía y la sociedad europea, de nuestro modelo social, se ven exacerbadas por nuevos retos como la globalización económica, el desarrollo de nuevas tecnologías y el envejecimiento de la población. La mayor esperanza de vida y la reducción de la natalidad plantean serios interrogantes acerca de la financiación de los sistemas de seguridad social; los sistemas de pensiones son un ejemplo muy claro a este respecto. El CESE previene contra el peligro de sacar conclusiones simplistas a partir de creencias muy extendidas:

— Mientras que la globalización significa el intercambio de un número cada vez mayor de bienes y servicios a nivel internacional, es importante tener presente que, considerando la UE-25 como una única entidad económica, el porcentaje de la producción europea que se exporta (o importa) es solo ligeramente superior al 10 %. Por lo tanto, la UE no es una economía más abierta que la de los Estados Unidos (que se considera generalmente mucho menos dependiente de las fuerzas mundiales). Los Estados miembros tienen que hacer elecciones de carácter social y político en relación con sus sistemas de protección social y con las reformas que sean necesarias. Un sistema de prestaciones mal diseñado debe reformarse, pero no a causa de la «globalización», sino por la mayor productividad o el mayor nivel de empleo que va a permitir, al ofrecer la mejor seguridad posible a sus beneficiarios.

— Análogamente, el cambio tecnológico hay que considerarlo como algo positivo porque aumenta la productividad laboral y contribuye a crear la riqueza necesaria para financiar altos niveles de vida y de protección social. La respuesta adecuada ante la evolución tecnológica es invertir en recursos humanos y apoyar los procesos de adaptación por medio de políticas sociales bien diseñadas con miras a que las empresas y trabajadores europeos aumenten su nivel de competencias.

— La demografía influye ciertamente en el modelo social europeo, pero la recíproca también es cierta. La existencia de políticas adecuadas en materia de cuidado de los niños permite que las mujeres y los hombres trabajen sin tener que elegir entre carrera y familia; las políticas activas en materia de envejecimiento mantienen a los trabajadores de edad avanzada dentro de la población activa y permiten, a éstos y al conjunto de la sociedad, beneficiarse del aumento de la esperanza de vida. El aprendizaje a lo largo de la vida favorece la adaptabilidad y mejora la productividad y el empleo. Además, todas las sociedades se enfrentan con problemas demográficos.

— Por último, es un hecho reconocido que Europa necesita desarrollar y coordinar políticas económicas europeas, en lugar de limitarlas, en tanto que instrumentos para contrarrestar perturbaciones del mercado como por ejemplo la competencia fiscal perniciosas. Tales perturbaciones ejercen presión sobre los sistemas sociales y sobre sus bases financieras. Por otro lado, la integración europea constituye un potente motor para el comercio y la eficacia económica y permite, además, regular algunos aspectos de la vida laboral

y social a nivel europeo, que es más relevante. Alcanzar este objetivo en el contexto de la diversidad institucional representa un gran reto para los responsables políticos y también para los interlocutores sociales.

#### 2.4 *Un modelo dinámico*

2.4.1 Para sobrevivir y poder influir en las futuras políticas, el modelo social europeo tiene que ser dinámico y estar abierto al debate y a la reforma. La historia nos proporciona muchos ejemplos de retos imprevisibles con los que se ha enfrentado el modelo: la amenaza de catástrofes medioambientales, cambios radicales en la demografía y la estructura familiar, crisis en el abastecimiento energético, la revolución del conocimiento, las nuevas y potentes tecnologías de la información y la comunicación, y la evolución de los modos de producción y la vida profesional.

2.4.2 Mirando hacia adelante, el principal reto para el modelo social europeo será identificar aspectos suyos que promuevan soluciones beneficiosas para todas las partes. Dicho con otras palabras, convendría centrarse en identificar las políticas –vigentes o nuevas– que promueven la cohesión social y el buen funcionamiento económico, así como el desarrollo sostenible.

2.4.3 Al mismo tiempo es esencial llevar a cabo reformas constantes y ponderadas en aquellas instituciones para las que existan pruebas fehacientes de que están teniendo efectos negativos a nivel económico, social o medioambiental. En este terreno pueden ser útiles los análisis de impacto de los políticos con el objetivo de obtener una mejor legislación, no una desregulación simplista.

2.4.4 ¿Dónde se hallan los nuevos retos para el modelo social europeo? Esencialmente en tres sectores: la competitividad y el empleo; la integración social y la lucha contra la pobreza y, finalmente, los efectos de la globalización. A más largo plazo, los retos medioambientales pueden dar lugar a profundas deslocalizaciones de la producción y de los lugares de trabajo. A esto hay que añadir las cuestiones migratorias (interna y externamente) y las cuestiones de género; ambas ejercerán un fuerte influjo en la perspectiva futura del modelo social europeo.

2.4.5 Será fundamental seguir desarrollando la sociedad intensiva en conocimientos, tanto en el ámbito de la investigación como del aprendizaje a lo largo de la vida. El conocimiento pasará a ser, aún más que hoy, un factor crucial para lograr la competitividad y crear así recursos destinados a las políticas sociales. En este contexto, será importante seguir apoyando el espíritu de empresa y el crecimiento de pequeñas empresas. Los efectos sociales de la revolución del conocimiento son un elemento que podría abordarse eficazmente con el diálogo social. El desarrollo de nuevos sistemas eficaces de aprendizaje a lo largo de la vida será un reto específico para los Gobiernos y los interlocutores sociales.

2.4.6 Es importante buscar un nuevo equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad que fomente el empleo y la innovación, como también han señalado muy recientemente los

interlocutores sociales en su programa de trabajo conjunto <sup>(3)</sup>. Es especialmente importante que los interlocutores sociales lleguen a acuerdos sobre medidas para reducir el paro juvenil. El desempleo es, en sí mismo, una tragedia; pero el desempleo que afecta a las jóvenes generaciones es una amenaza para el propio tejido de la sociedad democrática europea.

2.4.7 Con vistas a los retos medioambientales, se necesitarán más inversiones en transportes y vivienda, así como en planificación y reforma comunitaria. El aumento de los precios energéticos tendrá profundas repercusiones en la cohesión social y en las políticas estructurales. Se trata de un ámbito clave, que promete soluciones ganadoras para las tres partes.

2.4.8 El sistema de gobernanza macroeconómico debe prestar un mejor apoyo a los objetivos de Lisboa. A más largo plazo, post-Lisboa, será de vital importancia establecer un equilibrio orientado al crecimiento entre la vertiente de la oferta y la de la demanda de la política económica.

2.4.9 La globalización es un reto, y no solo en términos de comercio y de precios. Pero la globalización es también una oportunidad, por ejemplo en la apertura de nuevos mercados para las tecnologías respetuosas con el medio ambiente. Europa debe invertir mucho más en tecnologías modernas, en particular, en el ámbito del medio ambiente, ya que otros países, como los Estados Unidos, están detectando rápidamente dichas oportunidades. La globalización no es solo cuestión de intentar hacer frente al problema; es en gran medida cuestión de actuar proactivamente y de identificar las oportunidades.

2.4.10 Entre los posibles retos del futuro, el más serio sería una vuelta, a nivel europeo, a políticas más nacionalistas, con proteccionismo y cierre de mercados. Tal evolución sería realmente perjudicial, tanto económica como socialmente.

2.4.11 Ningún modelo social ha alcanzado nunca su fase final, ni ninguno la alcanzará jamás. La idea básica de los modelos sociales es generar ideas y percepciones a medida que avanza. Un modelo social tiene que ser dinámico o de lo contrario se petrifica y perece. El modelo social europeo debe ponerse a prueba y discutirse en el marco de un proceso democrático continuo. Hay que hacer evaluaciones y desarrollar y afinar los instrumentos de gobernanza convenientes.

#### 2.5 *¿El modelo social europeo es un modelo de referencia a escala mundial?*

2.5.1 El modelo social europeo puede verse como el intento de elaborar un plan para crear una Unión de bienestar duradero para el futuro, caracterizada por una industria altamente competitiva, grandes ambiciones sociales y un alto grado de responsabilidad en lo que se refiere a los retos medioambientales. Descrito de este modo, y haciendo hincapié en sus funciones democráticas, el modelo social europeo puede ser fuente de ideas y experiencias para otros países o grupos de países.

<sup>(3)</sup> Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos 2006-2008. Véase también el dictamen del CESE de 17 de mayo de 2006 sobre «Flexibilidad: el caso de Dinamarca» (ponente: Sra. Vium) (aún no publicado en el DO).

2.5.2 ¿El modelo social europeo puede convertirse en un modelo de referencia a escala mundial? Cada país, cada grupo de países tiene que desarrollar su propio modelo social y sus propias aplicaciones. Lo que ha resultado valioso en Europa no lo es necesariamente en otro país y frente a retos diferentes. Pero, con todo, el modelo social europeo podría servir de inspiración, sobre todo porque intenta integrar las cuestiones económicas, sociales y medioambientales en una «idea de un espacio de bienestar democrático, ecológico, competitivo, solidario y de integración social para todos los ciudadanos de Europa». Los demás países lo juzgarán por el éxito obtenido en la consecución de estos objetivos.

2.5.3 Entre los socios de la UE existe un interés cada vez mayor por el enfoque que combina objetivos económicos, de empleo, sociales y medioambientales, reforzándose mutuamente. El modelo económico y social europeo de integración regional puede utilizarse como fuente de inspiración para las regiones y países asociados a la UE. El enfoque basado en tres pilares ha demostrado su valor en la Unión Europea.

2.5.4 En un estudio dedicado a la dimensión social de la globalización, la OIT indica explícitamente que el modelo social europeo podía servir de fuente de inspiración para los países recientemente industrializados<sup>(4)</sup>. China podría servir de ejemplo, ya que ha logrado un crecimiento económico rápido y sostenido, pero es cada vez más consciente de las tensiones sociales y de los problemas medioambientales.

## 2.6 Presentar las cuestiones a los ciudadanos europeos

2.6.1 El modelo social europeo durará y sobrevivirá mientras cuente con el respaldo de los ciudadanos europeos. Para que el modelo conserve su validez es preciso que entre en contacto con los ciudadanos en el marco del debate y del

diálogo. Para los ciudadanos esto sería una oportunidad única de sumar su voz al debate general sobre el futuro de la sociedad europea.

2.6.2 En el presente dictamen, el CESE ha presentado un análisis sumario del modelo social europeo. Este análisis debería desarrollarse más a fondo. En particular hace falta nexos claros entre la concepción y la realidad. De ese modo, el modelo podría servir de base para nuevos debates en torno a la cuestión de qué clase de sociedad europea quieren los ciudadanos. En el marco de la nueva estrategia de información y comunicación de la UE, el modelo social podría servir de base para el diálogo.

2.6.3 Por último, es a través del debate, el diálogo y la concienciación como los ciudadanos de la UE se comprometerán con la defensa del modelo social europeo y apoyarán su desarrollo futuro.

## 2.7 El papel del CESE

2.7.1 Los miembros del CESE son un importante canal hacia los sectores que representan. El CESE organiza regularmente amplios foros en los que las partes interesadas pueden intercambiar opiniones y puntos de vista.

2.7.2 El CESE estudiará la utilización del modelo social europeo como base para un esfuerzo de comunicación más amplio en la Unión Europea. De ese modo, el CESE podrá hacer una contribución concreta al debate sobre qué clase de Europa y qué tipo de modelo social quieren los europeos en el futuro. Los interlocutores sociales, la sociedad civil organizada y los consejos económicos y sociales nacionales serán invitados a participar.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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

---

<sup>(4)</sup> URL: <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/synthesis.pdf>.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional»**

(2006/C 309/26)

Los días 13 y 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 el tema: «*La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional*».

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 7 de junio de 2006 (ponente: Sraq. MENDZADROZD).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 47 votos a favor, 36 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La política de cohesión es desde hace tiempo objeto de un vivo interés por parte del Comité Económico y Social Europeo, que se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el tema de la reglamentación de los Fondos Estructurales<sup>(1)</sup> y del Fondo de Cohesión, así como sobre un principio fundamental para su aplicación: la asociación.

1.2 El interés del Comité en el principio de asociación procede de su convicción, compartida por la Comisión Europea, de que «la eficacia de la política de cohesión depende en gran medida de la adecuada participación de los agentes económicos y sociales y de las demás organizaciones interesadas de la sociedad civil»<sup>(2)</sup>.

1.3 No obstante, el CESE opina que todavía queda mucho por hacer para que las organizaciones de la sociedad civil participen realmente en la realización de la política de cohesión. El Comité quiere contribuir, con la elaboración de este dictamen, a mejorar la realización del principio de asociación en el futuro periodo de referencia y espera que la Comisión y el Consejo todavía puedan efectuar los cambios indispensables y adoptar medidas específicas para garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de aplicación de la política de cohesión. Así pues, habida cuenta de los trabajos que los Estados miembros están realizando sobre los documentos de programación, el objetivo del presente dictamen es facilitar a las organizaciones de la sociedad civil una herramienta eficaz en sus relaciones con las autoridades nacionales y regionales.

<sup>(1)</sup> Los dictámenes emitidos recientemente sobre este tema son: el Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 76), el Dictamen sobre «Fondos (disposiciones generales)» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 79), el Dictamen sobre el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 91), el Dictamen sobre el «Fondo Social Europeo» (DO C 234 de 22.9.2005, p. 27), el Dictamen sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales» (DO C 10 de 14.1.2004, p. 21), el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Tercer Informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión» (DO C 302 de 7.12.2004, p. 60) y el Dictamen relativo a la «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» (DO C ...).

<sup>(2)</sup> Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

## 2. Las organizaciones de la sociedad civil

2.1 El Comité preconiza una acepción amplia del concepto de sociedad civil que incluya al «conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros persiguen el interés general»<sup>(3)</sup> y que cumplen los criterios de representatividad sobre los que ya se ha pronunciado en sus dictámenes anteriores<sup>(4)</sup>. Esta definición implica que este concepto incluye, sobre todo, organizaciones de la sociedad civil como:

- los interlocutores sociales, es decir, las organizaciones sindicales y patronales,
- ONG en cuyo estatuto oficial y jurídico se define el objeto de su acción y su misión: asociaciones, organizaciones socioprofesionales, federaciones, foros, redes y fundaciones (en muchos Estados miembros sólo se diferencian de las asociaciones por el fundamento jurídico en el que se basan); estos distintos tipos de organizaciones también reciben el nombre de «organizaciones sin ánimo de lucro» o «tercer sector», y sus actividades se desarrollan en el ámbito de la protección del medio ambiente, protección de los derechos de los consumidores, desarrollo local, derechos humanos, ayudas sociales, lucha contra la exclusión social, promoción del espíritu empresarial, economía social y otros muchos ámbitos.

2.2 El Comité es consciente de que la adopción de un concepto tan amplio de sociedad civil puede conllevar dificultades en términos de su operatividad práctica, en particular cuando se trate de cuestiones de cohesión. El Comité opina que una definición clara de la representatividad podría aumentar la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en las distintas fases de aplicación de la política de cohesión. En su dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil, el Comité esbozó ciertos

<sup>(3)</sup> Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: diálogo entre las sociedades civiles de la Unión Europea y de los países candidatos», DO C 28 de 3.2.2006, p. 97.

<sup>(4)</sup> Dictamen sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», DO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

criterios básicos, pidiendo a otros que utilizaran sus resultados<sup>(5)</sup>, en particular cuando se tratase de la programación o control a nivel comunitario. No obstante, el Comité estima que, por lo que se refiere a la participación, la programación y el seguimiento, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de los entes regionales se puede elaborar, sobre la base de las propuestas del Comité, una lista pertinente de criterios. En opinión del Comité, en esa lista deberían figurar criterios tales como:

- el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- llevar a cabo una actividad de utilidad pública y de interés general;
- disponer de un número de miembros suficiente para garantizar la eficacia y la competencia de su acción, así como el ejercicio de la democracia (elección de responsables, debates e informaciones internas, transparencia en las decisiones, transparencia financiera, etc.);
- poseer recursos suficientes y una independencia financiera que permitan una autonomía de acción;
- poseer y dar prueba de independencia frente a las consignas y las presiones exteriores;
- la transparencia, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

2.3 Esta cuestión de la representatividad es fundamental. Sin embargo, habría que considerar los criterios cualitativos expuestos en el Dictamen del CESE mencionado supra. Asimismo, habría que establecer una clara distinción entre participación y consulta a la hora de elaborar las políticas y establecer los criterios para elegir los proyectos que cabría financiar con el Fondo de Cohesión. Todas las organizaciones que puedan contribuir a lograr los objetivos de la política en un ámbito especial serán elegibles para recibir financiación.

2.4 Desde el punto de vista de una aplicación eficaz de la política de cohesión, el Comité opina que es preciso hacer todos los esfuerzos necesarios para aprovechar al máximo el potencial que tienen las organizaciones de la sociedad civil, que muy frecuentemente pueden disponer, en función de sus fines, de posibilidades muy importantes para el proceso de aplicación de la política de cohesión, como:

- experiencia y competencia en los ámbitos económicos y sociales,
- buen conocimiento de las necesidades regionales y locales,

(5) Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir los siguientes requisitos:

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

- contacto directo con los ciudadanos y sus miembros, así como la capacidad para ejercer como su portavoz,
- contacto directo con los grupos destinatarios y conocimiento de sus necesidades,
- capacidad de movilización de las comunidades locales y de los voluntarios,
- gran disponibilidad y eficacia para aplicar métodos de acción innovadores,
- posibilidad de ejercer un control sobre las actividades de la administración pública,
- buenos contactos con los medios de comunicación.

2.5 Además, el Comité considera que, por lo general, la participación de las organizaciones de la sociedad civil que tengan la confianza de los ciudadanos aproxima al máximo a los ciudadanos y a la UE, lo cual puede contribuir a reforzar la transparencia del proceso de utilización de los fondos disponibles. Su participación podría contribuir a que las decisiones adoptadas sean más transparentes, y a que se basen exclusivamente en criterios objetivos. Además, la participación de estas organizaciones también puede contribuir a que las acciones realizadas respondan efectivamente a las necesidades sociales. Por último, las organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en importantes interlocutores en el debate sobre el futuro de las políticas comunitarias, en particular de la política de cohesión, al aproximar dicha política al nivel local, más cercano a los ciudadanos.

2.6 Asimismo, el Comité destaca las posibilidades que tienen las organizaciones de la sociedad civil, en función de su especificidad y sus fines estatutarios, en determinados ámbitos como:

- el mercado de trabajo, el empleo y el espíritu empresarial: en estos ámbitos pueden contribuir a definir mejor las prioridades y medidas susceptibles de influenciar el desarrollo económico,
- los cambios económicos, donde sus competencias pueden ayudarles a luchar contra las repercusiones negativas imprevistas o poco perceptibles,
- la protección del medio ambiente, en el sentido de que pueden garantizar que la determinación de los objetivos estratégicos, prioridades y criterios para la selección de proyectos respetará el principio de un desarrollo equilibrado,
- el ámbito de la exclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, en el que sus conocimientos prácticos pueden garantizar que la política de cohesión se aplicará respetando el principio de igualdad de oportunidades y las normas jurídicas existentes en este ámbito y prestará atención al aspecto social de las soluciones propuestas,
- el desarrollo local, puesto que su conocimiento de los problemas y necesidades permite dar los primeros pasos para solucionarlos,
- la cooperación transfronteriza, ya que pueden ser muy buenos socios en la realización de proyectos,
- el control de la utilización de los fondos públicos, incluida la detección y denuncia pública de los casos de corrupción.

### 3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de aplicación de la política de cohesión

3.1 El Comité está de acuerdo con las propuestas de la Comisión Europea y del Consejo, en el sentido de que el principio de asociación debe estar presente en todas las etapas de aplicación de la política de cohesión, desde la programación hasta la evaluación de sus repercusiones, pasando por la aplicación. Asimismo, el Comité señala que la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede garantizar una mejor aplicación y el logro de los resultados previstos. El Comité opina que se debería garantizar la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en los siguientes casos:

- programación a escala comunitaria,
- programación a escala nacional (creación de marcos de referencia estratégicos nacionales y programas operativos),
- fomento de los Fondos Estructurales y campañas informativas sobre las posibilidades de utilización de los recursos,
- aplicación de los Fondos Estructurales,
- el control y evaluación de la utilización de los recursos.

3.2 Por último, el Comité destaca que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una triple función en el proceso de aplicación de la política de cohesión: una función de asesoramiento, para la definición de objetivos y prioridades; una función de control, respecto a las medidas adoptadas por las administraciones públicas; y una función de ejecución, como realizador y socio de los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales.

3.3 El Comité recuerda que en su Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión»<sup>(6)</sup>, tiene una postura crítica sobre el enfoque adoptado en el ámbito de la asociación, aunque aprecia el hecho de que en la propuesta de la Comisión<sup>(7)</sup> se incluya, por primera vez, a la sociedad civil y las ONG. Por este motivo el Comité recibió con inquietud la noticia de que, durante los trabajos legislativos del Consejo, se renunció a esa expresión que fue restringida con la fórmula «cualquier otro órgano adecuado». Así pues, el Comité constata ahora con mayor satisfacción que en la última versión de los documentos (de abril de 2006), se ha vuelto a adoptar la fórmula que incluye en el concepto de agentes a los que se puede aplicar el principio de asociación a los representantes de la sociedad civil, a los interlocutores activos en la defensa del medio ambiente, a las ONG y a los responsables de velar por la igualdad entre hombres y mujeres. El Comité espera que hayan sido sus observaciones las que han conducido a este cambio.

### 4. Programación a escala comunitaria

4.1 El Comité es consciente de que la programación a nivel comunitario es la primera etapa para aplicar los Fondos Estructurales; por ese motivo el Comité destaca la importancia que tiene todo tipo de consulta realizada precisamente a ese nivel. Las últimas consultas llevadas a cabo por la Comisión sobre la

propuesta de orientaciones estratégicas para los años 2007-2013 confirmaron el interés que tenían en esas cuestiones las organizaciones de la sociedad civil<sup>(8)</sup>. El propio Comité se esfuerza en incluir en sus trabajos a otras organizaciones de la sociedad civil y opina que se podría aprovechar al máximo el interés expresado por todos los agentes de la sociedad civil en el proceso de elaboración de documentos estratégicos.

4.2 Asimismo, el Comité estima que la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil podría ser excepcionalmente valiosa para todos los órganos consultivos que ejercen su actividad a nivel europeo. El Comité es consciente de que precisamente en esta materia se plantea claramente la cuestión de la representatividad y la necesidad de definir los criterios adecuados. En particular, el Comité definió recientemente una serie de criterios sobre las ONG europeas que podrían ser perfectamente utilizados en este contexto<sup>(9)</sup>.

### 5. Programación de los Fondos Estructurales a escala nacional

5.1 Si bien es cierto que las simplificaciones previstas por la Comisión Europea se traducirán en una mayor transparencia de la política de cohesión, el CESE llama nuevamente la atención sobre los peligros asociados a esas propuestas. Al CESE le inquieta, sobre todo, el riesgo que supondrá que las organizaciones de la sociedad civil organizada sean ignoradas por los entes nacionales y regionales, que no siempre son partidarios de integrarlas en el proceso de utilización de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (tal y como confirma el informe elaborado por grupos ecologistas<sup>(10)</sup> y la Confederación Europea de Sindicatos<sup>(11)</sup>), lo que tendrá como consecuencia un menor control social de los gastos de los fondos.

5.2 La experiencia en materia de elaboración de documentos de programación para los años 2004-2006 descrita en el informe elaborado por Brian Harvey<sup>(12)</sup> para el European Citizen Action Service, no inspira desgraciadamente ningún optimismo, a pesar de que el informe sólo analiza las ONG en los nuevos Estados miembros. Algunas de las carencias del proceso señaladas por los representantes de la sociedad civil son, entre otras, frecuentes cambios de fecha de consulta, modificaciones importantes en los documentos de programación una vez concluida la fase de consulta (por ejemplo, respecto a las previsiones de impacto medioambiental), retrasos demasiado importantes en el inicio del proceso de consulta y, además, exigencia de presentación de las observaciones en plazos demasiado breves. La situación se agravó en aquellos casos en los que la elaboración de los documentos fue encargada a consultorías, que no tenían contacto alguno con las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(6)</sup> Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

<sup>(7)</sup> COM(2004) 492 final.

<sup>(8)</sup> Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional en el que se resumen los resultados de la consulta pública sobre las directrices estratégicas comunitarias en favor de la cohesión 2007-2013, 7 de octubre de 2005.

<sup>(9)</sup> Dictamen sobre el tema «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», DO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

<sup>(10)</sup> «Best available practices. Public participation in programming, implementation, monitoring of EU funds». Institute of Environmental Economics, Friends of the Earth Europe and CEE Bankwatch Network, Informe de septiembre de 2004.

<sup>(11)</sup> Partnership in the 2000-2006 programming period — Analysis of the implementation of the partnership principle — Documento de debate de la DG REGIO, de noviembre de 2005.

<sup>(12)</sup> Brian Harvey, «Illusion of inclusion» («la ilusión de la inclusión»), ECAS.

5.3 Este proceder no sólo conduce a un desinterés por el proceso de consulta, sino que, peor aún, desaprovecha toda posibilidad de introducir en los documentos de programación ciertas modificaciones importantes. En este contexto el Comité destaca claramente que un proceso de consulta bien ejecutado debería garantizar no sólo el acceso de todas las organizaciones interesadas a los documentos en cuestión, sino también un plazo adecuado para la presentación de las posibles observaciones (que no perturbe los calendarios de trabajo pero que permita familiarizarse con la documentación).

5.4 Algunas experiencias positivas como, por ejemplo, el método utilizado en Polonia para llevar a cabo en el año 2005 las consultas sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en el que las autoridades nacionales establecieron los principios específicos aplicables al proceso de consulta, la documentación necesaria, la creación de un registro con las observaciones formuladas y la motivación de su aceptación o rechazo, constituyen un ejemplo de buenas prácticas y demuestran que se puede llevar a cabo todo el proceso de manera escrupulosa y eficaz.

5.5 La información de diversos países muestra igualmente que las organizaciones de la sociedad civil no suelen participar en las tareas de los grupos de trabajo encargados de elaborar los documentos de programación, lo cual restringe enormemente sus posibilidades de formular observaciones desde el principio.

5.6 Además, el Comité considera que la determinación por parte de la Comisión de unas exigencias mínimas (o de unos indicadores) para el proceso de consulta que los Estados miembros habrán de cumplir, así como la obligación de informar sobre el desarrollo del proceso, podría propiciar un cambio de la situación. Esta medida de la Comisión podría impedir el riesgo de que, por lo menos en cierta medida, se reproduzca la situación en la que en uno de los Estados miembros, un proyecto coherente de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se quedó en papel mojado.

## 6. Fomento de los Fondos Estructurales

6.1 El Comité observa que, a pesar de que el acceso a la información sobre los Fondos Estructurales ha mejorado durante los últimos años como, por ejemplo, la publicación en sus páginas Internet oficiales, sólo algunos Estados miembros utilizan otras modalidades de promoción e información tales como la prensa, la televisión, seminarios y conferencias dirigidos a los grupos destinatarios. Es decir, que la situación podría mejorar considerablemente si se aprovechan las posibilidades que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito.

6.2 El Comité lamenta que la promoción de los Fondos Estructurales a nivel regional no se presente mejor. Los planes de promoción e información se elaboran sin consulta alguna o tras una consulta por cuestión de imagen a pesar de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso, con la posibilidad de utilizar sus conocimientos sobre distintos ámbitos y problemas, podría contribuir a que la elaboración de las estrategias de promoción e información fuesen más realistas.

6.3 Habida cuenta de que los Fondos Estructurales están asignados a objetivos económicos y sociales concretos y que los recursos financieros para la promoción e información sólo

son un instrumento para realizar esos objetivos, conviene examinar con gran atención la cuestión de la eficacia de las actividades promocionales e informativas.

6.4 Evidentemente, resulta difícil designar definitivamente el mejor mecanismo para que los recursos financieros asignados a la promoción y la información sean eficaces y para que la promoción y la información lleguen hasta los destinatarios. También es posible encontrar buenos ejemplos de actividades promocionales e informativas, bien realizadas de manera independiente por las instituciones responsables de la aplicación, bien como actividades encargadas a agencias de publicidad o empresas de relaciones públicas. No obstante, también existen casos en los que ninguna de estas opciones es eficaz para alcanzar a los beneficiarios interesados, por ejemplo porque el producto propuesto no se adapta a las necesidades de los destinatarios.

6.5 Las consecuencias se traducen frecuentemente en situaciones absurdas, en las que, por no poder acceder a los recursos previstos para la promoción, las organizaciones de la sociedad civil se ven obligadas a llevar a cabo ellas mismas campañas informativas con recursos financieros propios.

6.6 Así pues, parece ser que una de las condiciones para utilizar eficazmente los recursos financieros asignados a la promoción e información consiste en garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a esos recursos (siempre y cuando esas organizaciones estén en condiciones de llevar a cabo actividades informativas debidamente adaptadas a las necesidades de los destinatarios o que estén dispuestas a realizar ciertas actividades, para las que frecuentemente sólo hay escasos recursos).

6.7 El Comité es consciente de que la cuestión de la promoción de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión no debe limitarse a determinar quién es responsable y a quién incumbe aplicarla. En efecto, los objetivos perseguidos por los Fondos Estructurales y los problemas que pretenden resolver tienen una gran importancia. El Comité estima que será preciso examinar más minuciosamente y debatir públicamente esta cuestión antes de proceder a utilizar los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

## 7. Aplicación de los Fondos Estructurales

7.1 En sus anteriores dictámenes el CESE señaló la importancia que tienen las subvenciones globales. El Comité quiere destacar que le parece inquietante el hecho de que de los diez nuevos Estados miembros sólo la República Checa haya adoptado el sistema de las subvenciones globales, y que incluso en ese país se ha limitado el alcance de ese mecanismo mediante la interposición de una serie de barreras formales por parte de las administraciones públicas. El Comité teme que este tipo de situación se reproduzca durante el próximo periodo de programación, por lo que hace hincapié en el hecho de que las experiencias de los países que aprovecharon esta posibilidad son muy positivas, en particular cuando se trata de llegar hasta grupos particularmente desfavorecidos debido, por ejemplo, a un desempleo de larga duración.

7.2 La segunda cuestión que ya había abordado anteriormente el Comité es el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la asistencia técnica. El Reino Unido constituye un ejemplo de un país en el cual el presupuesto destinado a la

asistencia técnica (incluido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) fue utilizado, en gran medida, para integrar a ese tipo de organizaciones en el proceso de aplicación de los Fondos Estructurales. Efectivamente, la asistencia técnica financió, por ejemplo, las acciones de organizaciones «paraguas» que facilitaban a las ONG asesoramiento y servicios de formación con el fin de que pudiesen hacerse cargo de la realización de programas y proyectos financiados con recursos de los Fondos Estructurales. No obstante, ésta no es la situación generalizada en todos los países. Así pues, el Comité opina que en aquellos países en los que no se aplique esta práctica, convendría reconocer directamente que las organizaciones de la sociedad civil están habilitadas para solicitar recursos de asistencia técnica <sup>(13)</sup>.

7.3 El Comité también quiere destacar el hecho de que la cofinanciación de proyectos con recursos públicos podría colocar a las organizaciones de la sociedad civil en una situación incómoda. En efecto, en consecuencia se restringe el acceso a los recursos de los Fondos Estructurales, lo que limita las posibilidades de realizar proyectos. El Comité quiere dejar claro que, en su opinión, se debería permitir la utilización de los fondos propios (privados) de las organizaciones de la sociedad civil para la cofinanciación (a nivel nacional) de los proyectos apoyados por los Fondos Estructurales. El Comité pide que se complete esta disposición y se incluya a las ONG que en numerosos casos asumen la realización de proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales.

7.4 Al mismo tiempo, el Comité insiste en que hay que garantizar que los programas operativos identifiquen a las organizaciones de la sociedad civil como beneficiarios finales, lo cual lamentablemente no es una práctica generalizada. Además, las experiencias de ciertos países en los que las organizaciones de la sociedad civil han podido aprovechar los recursos disponibles, como España, demuestran que son enormemente eficaces, en particular en los ámbitos de la lucha contra la exclusión social, del desarrollo turístico y del desarrollo local. El Comité opina que, en el contexto actual en el que se aspira a realizar los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de las orientaciones estratégicas para 2007-2013, es particularmente importante garantizar a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de realizar proyectos financiados con Fondos Estructurales.

7.5 El Comité es consciente de que, en última instancia, es el tipo de proyectos a los que se asigna una cofinanciación lo que tiene una importancia decisiva para la realización de la política de cohesión. Son precisamente esos proyectos los que, en realidad, pueden contribuir o no a garantizar una mayor cohesión económica y social. El Comité opina que los organismos responsables de seleccionar los proyectos pueden aprovechar las competencias que tienen las organizaciones de la sociedad civil y su excelente conocimiento de las necesidades locales y regionales, siempre y cuando presten una atención particular a los posibles conflictos de intereses que puedan presentarse.

## 8. Control y evaluación de la utilización de los fondos

8.1 El CESE está firmemente convencido de que el control y la evaluación son elementos muy importantes del proceso de

aplicación de los Fondos Estructurales, ya que, además de garantizar la gestión eficaz de los recursos, contribuyen a la realización de los objetivos y resultados previstos en materia de política de cohesión. En este contexto, será necesario adoptar todas las medidas necesarias, en aquellos países en los que todavía no sea una práctica generalizada, para que cuando se tome una decisión, se tenga en cuenta la evaluación presentada por las organizaciones de la sociedad civil sobre el proceso de aplicación y sobre sus efectos. Con este objetivo, es imprescindible que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil formen parte de los comités de seguimiento para la aplicación de los distintos programas operativos y los marcos estratégicos nacionales de referencia.

8.2 En su Dictamen de 2003 sobre el principio de asociación <sup>(14)</sup>, el CESE subrayó que la información relativa a la participación en los comités de seguimiento presentaba grandes diferencias entre los distintos países. A pesar de que la intención del Comité no sea uniformizar las opciones aplicadas, no obstante, querría tener la seguridad de que todos los Estados miembros aplican ciertas normas mínimas.

8.3 En los nuevos Estados miembros como, por ejemplo, en Polonia y la República Checa, se ha conseguido garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en casi todos los comités de seguimiento. Por lo que respecta a las ONG, éstas propusieron un procedimiento de selección de los delegados por el que se invitaba a los candidatos con las cualificaciones requeridas a postular y, tras una votación por Internet, se seleccionaba a los candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos. El CESE es consciente de que esas condiciones no predominan en todos los Estados miembros. Además, incluso esas experiencias positivas (que son frecuentemente el resultado de protestas) no garantizan resultados similares en el próximo periodo de programación. Por lo tanto, la importancia y calidad de la participación de los representantes de la sociedad civil dependen actualmente, en gran medida, de la buena voluntad de los respectivos gobiernos y no de la necesidad de respetar los principios claramente enunciados. El CESE estima que en el futuro la consideración que tengan los entes locales y regionales del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil dependerá, por un lado, de la obligación impuesta de respetar ciertas disposiciones concretas (u orientaciones) y, por otro lado, de las capacidades de esas organizaciones de la sociedad civil (principalmente las ONG) para autogestionarse y designar a sus representantes. El CESE subraya que los agentes de la sociedad civil solo podrán ocupar el lugar que les corresponde y hacer que las autoridades estatales respeten su papel si disfrutan de una representatividad indiscutible, que confiera legitimidad a los programas de los Fondos Estructurales que se destinan a sus actividades y los haga, por consiguiente, subvencionables.

8.4 El CESE opina igualmente que será preciso realizar todos los esfuerzos posibles para maximizar la eficacia de los comités de seguimiento de los proyectos, de manera que no sean simples órganos formales o (como ocurre en muchos casos) transmisores de decisiones adoptadas por la administración pública. Convendría garantizar que sean un foro auténtico donde se entablen debates y se busquen las mejores soluciones. El Comité estima que uno de los métodos para lograr ese objetivo es asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil que tienen la posibilidad de aportar nuevos puntos de vista a ese debate.

<sup>(13)</sup> Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

8.5 El Comité recuerda que entre los problemas identificados con mayor frecuencia en materia de participación en el seguimiento de los Fondos Estructurales cabe citar los siguientes: un acceso restringido a los documentos, la inexistencia de los recursos financieros indispensables para el ejercicio de esas funciones y un sistema poco transparente de elección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El Comité considera que este tipo de observaciones deja clara constancia de que es importante cambiar la situación para el próximo periodo de programación. Asimismo, considera que los comités económicos y sociales nacionales o regionales podrían ejercer una función de asesoría para las organizaciones de la sociedad civil que lo solicitaran.

8.6 El CESE estima que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los comités de seguimiento deberían poder obtener recursos financieros y formación, así como el reembolso de los gastos incurridos (como, por ejemplo, los gastos de viaje) que les garanticen que podrán desempeñar sus funciones en esos comités de seguimiento.

## 9. Peticiones del Comité

9.1 En repetidas ocasiones el Comité ha emitido dictámenes sobre la política de cohesión y los Fondos Estructurales, en los que ha destacado el importantísimo papel que incumbía a las organizaciones de la sociedad civil. Otras instituciones se han pronunciado igualmente sobre esta cuestión. El Comité recuerda que el Tercer Informe intermedio sobre la cohesión establecía que, «a fin de mejorar la gobernanza, los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil deberán, por medio de mecanismos adaptados, participar en mayor medida en la concepción, aplicación y seguimiento de las intervenciones», y espera que así se refleje en los reglamentos definitivos y en el próximo periodo de programación. El CESE también espera que la Comisión Europea elabore directrices para los Estados miembros basadas en las observaciones recogidas en este dictamen.

9.2 El CESE estima que sería muy útil proceder a una revisión específica de las soluciones adoptadas actualmente por los Estados miembros para garantizar una aplicación eficaz del principio de asociación. El Comité se plantea igualmente la posibilidad de crear en el seno de su estructura un observatorio de la asociación.

9.3 El Comité es consciente, no obstante, de que la consideración que se conceda a sus recomendaciones y propuestas dependerá principalmente de los Estados miembros. Por este motivo, insta a las autoridades nacionales y regionales a que garanticen, sin tener en cuenta el tipo de regulación adoptada, una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de realización de la política de cohesión.

## 10. Habida cuenta de las consideraciones mencionadas, el Comité formula las siguientes recomendaciones a la atención de la Comisión y del Consejo y dirige un llamamiento a los Estados miembros (autoridades nacionales y regionales) y las organizaciones de la sociedad civil:

### 10.1 Programación a escala comunitaria

— El Comité, que desempeña desde hace mucho tiempo el papel de órgano consultivo de la Comisión Europea, del

Parlamento Europeo y del Consejo, quiere destacar que en su trabajo se esfuerza en cooperar con otras organizaciones para que sus dictámenes reflejen en la mayor medida posible las observaciones y posturas de los representantes de la sociedad civil.

- En su Dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil, el Comité esbozó ciertos criterios básicos, pidiendo que se utilizaran sus resultados<sup>(13)</sup>. Una definición clara de la representatividad podría aumentar la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la aplicación de la política de cohesión.
- El Comité propone que se completen las orientaciones estratégicas para los años 2007-2013 con la definición del marco concreto que servirá para implicar a las organizaciones de la sociedad civil.
- El Comité espera que en la disposición prevista en los reglamentos generales (en su versión de abril de 2006), relativa a la consulta a nivel comunitario, se garantice igualmente el derecho de otras organizaciones europeas representativas a participar.
- El Comité solicita a la Comisión y al Consejo que establezcan claramente en la legislación en materia de cooperación transfronteriza que las organizaciones de la sociedad civil pueden ser socios fundamentales para las actividades previstas.
- El Comité pide a la Comisión que promueva y respete las normas mínimas de consulta en materia de política de cohesión y el mayor recurso posible a medios electrónicos.

### 10.2 Programación a escala nacional

- El Comité pide a la Comisión que formule unos indicadores sobre la elaboración de documentos estratégicos y de programación por parte de los Estados miembros durante el proceso de consulta. El Comité estima que no sólo es verdaderamente importante presentar un plan de consultas sociales, sino también transmitir información pertinente sobre su realización.
- El Comité anima a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales y regionales, encargadas de elaborar los documentos de programación, a que se responsabilicen de que el desarrollo del proceso de consulta sea conforme a las normas y que tengan en cuenta factores como la previsión de un plazo suficiente para que las organizaciones interesadas de la sociedad civil puedan formular sus observaciones, garantía de acceso a los documentos presentados a consulta, documentación del proceso de consulta y registro de las observaciones.

<sup>(13)</sup> Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir los siguientes requisitos:

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

- El Comité anima a las organizaciones de la sociedad civil a que participen activamente, sobre todo en el proceso de consulta.
- El Comité insta a los Estados miembros y a sus entes locales y regionales responsables de la elaboración de los documentos de programación, a que presten atención a las opiniones y observaciones de las organizaciones de la sociedad civil, y a que las tengan en cuenta en los documentos que elaboren.

#### 10.3 Fomento de los Fondos Estructurales

- El Comité considera que los Estados miembros y las autoridades regionales deberían aprovechar aún más el potencial que tienen las organizaciones de la sociedad civil, solicitar su participación en la elaboración de los planes de promoción y respaldar iniciativas que emanen de la base, velando por que se asignen los recursos financieros necesarios adecuados a las acciones de promoción e información sobre los Fondos Estructurales.
- El Comité insta a las organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel nacional o regional a que participen activamente en las actividades llevadas a cabo para informar a sus medios sobre los objetivos de la política de cohesión y las posibilidades ofrecidas por los Fondos Estructurales.

#### 10.4 Aplicación de los Fondos Estructurales

- El Comité opina que conviene redoblar los esfuerzos para incitar a los Estados miembros a utilizar este mecanismo de subvenciones globales. La institución más adecuada para asumir estas responsabilidades parece ser la Comisión Europea, pero igualmente las organizaciones de la sociedad civil activas en los distintos Estados miembros.
- El Comité insta a los Estados miembros y, en particular, a aquellos que todavía no hayan introducido el mecanismo de subvenciones globales, a aprovechar las buenas experiencias de otros países de la Unión y a aplicar este mecanismo para el periodo 2007-2013.
- El CESE opina que es necesario hacer todo lo posible para que las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen puedan acceder a los recursos asignados a la asistencia técnica.
- Habida cuenta del papel positivo que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen, el Comité pide a las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros que simplifiquen los procedimientos en el proceso de administración de los recursos financieros para la asistencia técnica.

- El Comité pide igualmente a los Estados miembros que tengan en cuenta, cuando elaboren los presupuestos, los fondos propios de las organizaciones de la sociedad civil (de los interlocutores sociales y las ONG) elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen como elemento de cofinanciación de los proyectos.
- El Comité solicita a los Estados miembros que identifiquen claramente en los programas operativos a las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen como beneficiarias finales. Al mismo tiempo, el Comité pide a la Comisión que controle que los documentos presentados por los Estados miembros garanticen a las organizaciones de la sociedad civil el acceso a los Fondos Estructurales.
- El Comité pide a los Estados miembros que aprovechen los conocimientos y la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen en la selección de los proyectos, y que tengan en cuenta que es imprescindible evitar todo tipo de conflicto de intereses que pueda surgir.
- Asimismo, el Comité destaca que es imprescindible suprimir o limitar algunas barreras formales y técnicas que dificultan la utilización de los Fondos Estructurales a las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen.

#### 10.5 Control y evaluación de la utilización de los fondos

- El Comité opina que la Comisión Europea debería presentar orientaciones sobre los principios que rigen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de seguimiento y evaluación, y, en particular, incluir (con pleno derecho) a sus representantes en los comités de seguimiento y velar por la objetividad e imparcialidad de todas las personas y organizaciones que participan en ellos.
- El Comité espera que los informes presentados por los Estados miembros incluirán información sobre la manera en que se aplica el principio de asociación en el marco de los comités de seguimiento.
- El Comité insta a los Estados miembros a que garanticen a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil el acceso a formaciones gracias a las cuales podrán desempeñar sus funciones en esos comités de seguimiento.

El Comité pide a las organizaciones de la sociedad civil que mantengan contactos regulares con sus representantes en los comités de seguimiento y que garanticen un flujo recíproco de información.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo (SESAR)»**

COM(2005) 602 final — 2005/0235 (CNS)

(2006/C 309/27)

El 4 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 171 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de mayo de 2006. (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 37 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 SESAR es el componente tecnológico de la iniciativa emprendida en 2004 para el establecimiento de un cielo único europeo, cuyo objetivo estriba en reformar la organización del control del tráfico aéreo. Con esta iniciativa se introducirán nuevas tecnologías de comunicación, control y cálculo entre el personal de tierra y la aeronave que optimizarán la labor de los controladores aéreos y los pilotos. Si bien las cabinas de mando están cada vez más automatizadas, los controladores y los pilotos siguen aún hoy comunicándose por radio.

1.2 SESAR es un sistema de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo que resultará vital para controlar el aumento de dicho tráfico. SESAR potenciará la seguridad y el rendimiento medioambiental del transporte aéreo y garantizará que Europa siga a la cabeza del mercado aeronáutico mundial. La Comisión llevará adelante este proyecto industrial de enorme magnitud de manera conjunta con Eurocontrol y socios del sector.

1.3 Europa dispondrá de la infraestructura de control del tráfico aéreo más eficiente de todo el mundo. Gracias a esta mayor eficiencia del transporte aéreo, se calcula que SESAR tendrá un valor neto de 20 000 millones de euros. Y se estima que los efectos directos e indirectos del proyecto equivalen a 50 000 millones de euros. Dicho proyecto generará casi 200 000 puestos de trabajo altamente cualificados.

1.4 De acuerdo con las previsiones, el tráfico aéreo en Europa aumentará significativamente de aquí al año 2025. Este crecimiento sólo será posible si se acomete una revisión a fondo de las infraestructuras de control del tráfico aéreo al objeto de optimizar las rutas aéreas y eliminar la congestión. Asimismo, SESAR mejorará la seguridad del transporte aéreo, que se ve comprometida en la actualidad por el envejecimiento de las tecnologías y la fragmentación del control del tráfico aéreo.

1.5 La Comisión Europea y Eurocontrol cofinanciaron el contrato que, por valor de 43 millones de euros (50,5 millones de dólares), se asignó a un consorcio de 30 líneas aéreas, organizaciones aeronáuticas y fabricantes de aviones. Este contrato abarca la fase de definición de un sistema europeo para la gestión del tráfico aéreo en un cielo único europeo (*Single European Sky ATM (Gestión del tráfico aéreo) Research*), anteriormente conocido como SESAME, y ahora rebautizado como SESAR. En la fase de definición, que durará dos años, no sólo tendrá lugar

el diseño del futuro sistema para la gestión del tráfico aéreo, sino que también se establecerá un plazo para su introducción antes de 2020.

1.6 El coste total de esta fase de definición, incluido el mencionado contrato de 43 millones de euros, se elevará a 60 millones. La Comisión Europea y Eurocontrol asumen a partes iguales este coste, y la contribución de Eurocontrol consistirá en dinero, conocimientos técnicos de su personal e investigación. La Comisión Europea ha declarado que la fase de desarrollo exigirá cerca de 300 millones de euros al año, y que su financiación correrá a cargo de la propia Comisión, la industria y Eurocontrol. Ya se han destinado 200 millones anuales a la investigación y el desarrollo del sistema de control del tráfico aéreo, inversión que ahora se canalizará hacia SESAR.

1.7 La fase de definición está completamente financiada por la Comisión y Eurocontrol. Para la fase de desarrollo, está previsto que la industria en general financie un tercio del programa, lo que representa un valor aproximado de 100 millones de euros anuales durante siete años. La UE contribuirá con 100 millones anuales y Eurocontrol lo hará con otros 100 millones anuales.

1.8 Aún no está claro qué organismos financiarán qué parte de los 100 millones anuales correspondientes a la industria. Debe definirse la contribución de la industria, pero en primer lugar es preciso resolver problemas difíciles como los derechos de propiedad intelectual (IPRS), las cláusulas sobre la competencia, etc.

1.9 No obstante, el nivel actual de gastos de I+D en gestión del tráfico aéreo proporciona una indicación de la cantidad de dinero que debe aportar la industria a SESAR. Son 200 millones de euros anuales, de los que los proveedores de servicios de navegación aérea aportan cerca de 75 millones. Una parte sustancial, o incluso la totalidad, de este dinero irá a parar a SESAR en lugar de usarse de manera fragmentada.

1.10 Los asociados al proyecto son los centros de Investigación y Desarrollo en gestión del tráfico aéreo (ATM I+D), Ámbito militar de Eurocontrol (EURAMID), Autoridad de la aviación civil del Reino Unido (UK CAA), industrias no europeas (Boeing, Honeywell, Rockwell-Collins) y organizaciones profesionales como la Federación Internacional de Asociaciones de controladores del tráfico aéreo (IFATCA), la Asociación europea Cockpit (ECA) y la Federación europea de trabajadores del transporte (ETF).

1.11 La siguiente es una lista de las empresas que participan en la fase de definición:

USUARIOS: Air France, Iberia, KLM, Lufthansa, Asociación de Aerolíneas Europeas (AEA), Asociación Europea de Aerolíneas Regionales (ERAA), Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), Asociación Internacional de Pilotos y Propietarios de Aeronaves (IAOPA).

Proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP): Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (España) (AENA), Austrocontrol, DFS, Dirección de Servicios de Navegación Aérea (Francia) (DSNA), Compañía Italiana de Servicios de Navegación Aérea (ENAV), Luftfartsverket (operador sueco de aeropuertos) (LFV), Luchtverkeersleiding Nederland (Proveedor neerlandés de control del tráfico aéreo) (LVNL), Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (UK) (NATS), NAV.

AEROPUERTOS: Aeropuertos de París, BAA, Fraport, Ámsterdam, Múnich, AENA, LFV

INDUSTRIA: Airbus, BAE Systems, Compañía europea espacial y de defensa aeronáutica (EADS), Indra, Selex, Thales ATM, Thales Avionics y Air Traffic Alliance.

## 2. Recomendaciones y observaciones

2.1 Hay que valorar positivamente, como un paso constructivo, cualquier iniciativa encaminada a modernizar el control del tráfico aéreo en Europa.

2.2 Esto se debería traducir en un trazado más eficiente de las rutas, un mayor ahorro de carburante y, para los viajeros, una menor duración de los vuelos.

2.3 La creación de bloques funcionales del espacio permitirá hacer el mejor uso posible del espacio aéreo, respetando al mismo tiempo los acuerdos regionales y tomando en consideración las condiciones de vida y los intereses de las comunidades locales (ciudades y pueblos) situadas bajo los bloques funcionales del espacio.

2.4 Al evitar la duplicación de las actividades de investigación y desarrollo, el proyecto SESAR no provocará un aumento del volumen global de la contribución aportada por los usuarios del transporte aéreo a las labores de investigación y desarrollo.

2.5 Con motivo de la adhesión de la Comunidad Europea a Eurocontrol, la Comisión y Eurocontrol firmaron un acuerdo

marco de cooperación para la puesta en práctica del cielo único europeo y para la realización de actividades de investigación y desarrollo en el sector de la gestión del tráfico aéreo, con el fin de mejorar tanto la seguridad como la eficacia operativa de los proveedores de servicios de navegación aérea.

2.6 La empresa común debe adoptar un enfoque integrado, que aúne el esfuerzo combinado de la asociación entre el sector público y privado en todas sus vertientes (técnica, operativa, reglamentaria e institucional) con el fin de garantizar una transición fluida de la fase de definición a la fase de instauración y de la investigación y desarrollo al despliegue.

2.7 El grado de financiación de la empresa común deberá revisarse cuando se complete la fase de definición. Todas las partes tendrán que tener en cuenta el impacto de los costes adicionales que deben ser financiados por el sector privado mediante el mecanismo de tarificación aplicada a los usuarios, ya que esto podría repercutir en los viajeros.

2.8 La contribución de las administraciones públicas para la instauración del proyecto SESAR debería completarse mediante la contribución del sector privado.

2.9 Teniendo en cuenta el número de protagonistas que habrán de intervenir en este proceso, así como los medios financieros y los conocimientos técnicos necesarios, es imprescindible constituir una entidad jurídica capaz de asegurar la gestión coordinada de los fondos asignados al proyecto SESAR durante su fase de instauración.

2.10 Las empresas que participan en la fase de definición son limitadas y no son representativas de la industria europea de la aviación en conjunto. La Comisión Europea debería hacer extensiva la participación en la fase de definición a empresas más pequeñas y, en particular, a los nuevos Estados miembros de la UE.

2.11 El proyecto SESAR requerirá una aplicación gradual. La fase final de aplicación debería llevarse a cabo lo más rápidamente posible. La Comisión debería establecer criterios claros para acelerar la realización del proyecto y reducir la duración de su puesta en práctica.

2.12 Los costes del tráfico aéreo europeo deberían reducirse gracias a la eficacia generada por SESAR.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general»

(2006/C 309/28)

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: «*El futuro de los servicios de interés general*».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de mayo de 2006 (ponente: **Sr. HENCKS**).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 6 de julio de 2006) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 46 votos a favor, 9 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 Los servicios de interés general definidos como tales por las autoridades públicas tomando como referencia una acción social y cívica responden a unas necesidades fundamentales y desempeñan un papel esencial en el fomento de la cohesión social y territorial de la Unión, así como en el éxito de la Estrategia de Lisboa.

1.2 Ahora que el Consejo Europeo ha iniciado una etapa de reflexión sobre los grandes temas europeos, será preciso que la sociedad civil se convierta en fuerza decidida y vigorosa para garantizar unos servicios de interés general eficaces y convertirlos en un componente esencial.

1.3 Por tanto, el CESE reitera su solicitud de definir a escala comunitaria los principios básicos comunes que deberán aplicarse a todos los SIG y que deberían recogerse en una Directiva marco y, en caso necesario, en directivas detalladas para los distintos sectores.

1.4 En virtud del principio de subsidiariedad, cada Estado miembro debe poder definir, mediante un documento oficial que deberá notificarse, los tipos de servicios estatales o de interés nacional, regional o local que no constituyen SIEG y que no se incluyen en el campo de aplicación de las normas sobre competencia y ayudas estatales.

1.5 Para los demás servicios de interés general, la Directiva marco y la legislación sectorial deben definir claramente la libertad de los Estados miembros y entes locales de definir los modos de gestión y financiación, los principios y límites de la acción de la Comunidad, la evaluación de los resultados, los derechos de los consumidores y usuarios y un umbral mínimo de misiones y obligaciones de servicio público.

1.6 Para que todos los destinatarios de los SIG económicos y no económicos se identifiquen con los trámites, será necesario que todos los agentes, entidades estatales, regionales y municipales, interlocutores sociales, organizaciones de consumidores y de protección del medio ambiente, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. ocupen a nivel nacional, regional y local el lugar que les corresponde junto a los reguladores y operadores en el funcionamiento de los servicios de interés general y participen en todas las fases del

proceso, es decir, tanto en la organización como en la fijación, vigilancia y aplicación de las normas de calidad.

1.7 A nivel europeo, siempre que las directivas sectoriales que regulen servicios de interés general tengan consecuencias sociales sobre la cualificación y las condiciones laborales y de empleo de los trabajadores, las organizaciones de trabajadores y empresarios deberán ser consultadas a través de los nuevos comités sectoriales del diálogo estructurado europeo.

1.8 El carácter evolutivo de los servicios de interés general y su importancia de cara a la realización de la Estrategia de Lisboa requieren una evaluación periódica, en función de los objetivos de la Unión, no sólo de los servicios de interés económico general para los que existen normas comunitarias, sino también de los servicios de interés general. El CESE propone crear un observatorio para la evaluación de los servicios de interés general económicos y no económicos, formado por representantes políticos del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones y por representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo.

1.9 El CESE insta a que estos principios también queden recogidos en la posición adoptada por la Unión en las negociaciones comerciales, especialmente en el marco de la OMC y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Sería inadmisible que, en las negociaciones comerciales internacionales, la Unión Europea asumiera compromisos de liberalización de sectores o actividades que no hubieran sido decididos en el marco de las normas del mercado interior específicas para los servicios de interés general. La necesidad de mantener la capacidad de los Estados miembros para regular los servicios de interés general económicos y no económicos con el fin de alcanzar los objetivos sociales y de desarrollo que se ha fijado la Unión requiere excluir de las negociaciones antes citadas los servicios de interés general.

### 2. Objeto del dictamen de iniciativa

2.1 Los servicios de interés general son esenciales en el modelo social europeo y desempeñan un papel clave en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión. Por otra parte, completan y trascienden el mercado interior y constituyen una condición previa para el bienestar económico y social de los ciudadanos y las empresas.

2.2 Los servicios de interés general, ya sean económicos o no económicos, responden a necesidades fundamentales, crean un vínculo de integración de los ciudadanos en la colectividad y representan un elemento de la identidad cultural de todos los países europeos, hasta en los pequeños gestos de la vida cotidiana.

2.3 Por tanto, en la base de todas estas consideraciones se encuentra el interés del ciudadano, que exige una garantía de acceso a unos servicios que se consideran esenciales y a la consecución de unos objetivos prioritarios.

2.4 Esta comunidad de valores da lugar a unas formas de organización de los servicios de interés general que varían de un país a otro, de una región a otra y en función de los distintos sectores. La definición de servicios de interés general puede ser establecida por las autoridades nacionales partiendo de una acción social y cívica y con referencia a ésta.

2.5 Tal variedad de situaciones supone un reto para la integración europea. Sin embargo, lejos de constituir un obstáculo insuperable, supone una oportunidad para crear, adaptando un conjunto de principios aplicables a todos los servicios de interés general, un marco con más capacidad para responder al interés general en un contexto económico y social en permanente cambio.

2.6 Lograr una interacción beneficiosa entre el gran mercado europeo, con los imperativos de libre circulación, libre competencia, eficacia, competitividad y dinamismo económico, por una parte, y la toma en consideración de objetivos de interés general, por otra, ha demostrado ser un proceso largo y complejo. En este sentido se han registrado algunos éxitos, pero aún quedan algunos problemas por resolver.

### 3. Antecedentes

3.1 El Tratado de Roma sólo menciona los servicios públicos en el artículo 77 (que pasó a ser el artículo 73 del Tratado actual), en el que se hace referencia a los servicios públicos en el sector de los transportes, y en el apartado 2 del artículo 90 (artículo 86.2 del Tratado actual), que otorga a los servicios de interés económico general excepciones a las normas sobre competencia en determinadas condiciones.

3.2 El apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE brinda a los Estados miembros la posibilidad de instaurar un régimen jurídico que constituya una excepción al Derecho común, y especialmente a las normas sobre competencia, en favor de aquellas empresas que ofrezcan un interés económico general: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal estarán sujetas a las disposiciones de la Constitución, en particular a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas disposiciones no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad»<sup>(1)</sup>.

(1) El apartado 2 del artículo III-166 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa repite casi palabra por palabra el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE.

3.3 Tomando como base este último artículo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoce (desde 1993) que para el cumplimiento de la misión específica que les ha sido confiada, los operadores encargados de misiones de servicio público pueden pasar por alto las normas sobre competencia del Tratado, hasta el punto de excluir toda competencia, en la medida en que tales restricciones son necesarias para que la empresa pueda garantizar el servicio de interés económico general en condiciones aceptables desde el punto de vista económico<sup>(2)</sup>.

3.4 De este modo, el Tribunal constata que el Tratado es compatible con la atribución de ventajas competitivas a las actividades rentables, a fin de compensar las pérdidas que sufre la empresa en actividades no rentables pero que ofrecen un interés general<sup>(3)</sup>.

3.5 En la misma línea, el Tribunal decidió que, en la medida en que la ayuda financiera de un Estado ha de considerarse una compensación como contrapartida a las prestaciones efectuadas por la empresa beneficiaria para llevar a cabo sus obligaciones de servicio público, tal intervención no se rige, en determinadas condiciones, por las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas estatales<sup>(4)</sup>. Al mismo tiempo, el Tribunal precisa que los servicios de interés general –tanto económico como no económico– deben respetar los principios generales del Tratado: transparencia, proporcionalidad, no discriminación e igualdad de trato.

3.6 A partir del Acta Única de 1986, con la creación de un mercado único, la construcción europea comenzó a intervenir en el ámbito de los servicios de interés económico general, especialmente poniendo en tela de juicio los derechos particulares otorgados a los operadores de servicios (públicos o privados) en los Estados miembros e iniciando una gran liberalización de las grandes redes de servicios públicos.

3.7 El Tratado de Amsterdam de 1997 destaca, en su artículo 16, el lugar que ocupan los servicios de interés económico general entre los valores comunes de la Unión y su papel en la promoción de la cohesión social y territorial. Pide a las instituciones nacionales y europeas que velen por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido, siempre sometidos en buena medida a los principios de la competencia.

3.8 Dicho artículo no afecta a la política de la Comisión respecto a los operadores de servicios públicos. Sin embargo, en marzo de 2000 el Consejo Europeo decidió en Lisboa «realizar y hacer plenamente operativo el mercado interior» abogando por una mayor liberalización de las redes de servicios públicos y por ampliar el ámbito de la competencia a los mercados nacionales de transportes ferroviarios, servicios postales, energía y telecomunicaciones.

(2) Véanse las sentencias de los casos de los servicios postales italianos, Corbeau, la Comuna de Almelo, Glöckner y Altmark.

(3) Véase la sentencia Glöckner, de 25.10.2001.

(4) Sentencia Altmark, de 24.7.2003.

3.9 La Carta de los Derechos Fundamentales, aprobada en Niza en 2000, establece, por primera vez, un vínculo entre los servicios de interés general y los derechos fundamentales. Así, en sus artículos II-34 a II-36 se consagra el acceso a los SIEG y los derechos relativos a determinados componentes específicos de los servicios de interés general (seguridad social y ayuda social, protección de la salud y del medio ambiente, etc.).

3.10 El Consejo Europeo de Barcelona de los días 15 y 16 de marzo de 2002 contemplaba explícitamente «*especificar los principios de los servicios de interés económico general, subyacentes en el artículo 16 del Tratado, en una propuesta de Directiva marco, respetando al mismo tiempo las especificidades de los distintos sectores involucrados, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 86 del Tratado*».

#### 4. Contexto actual

4.1 Aunque se han conseguido avances, numerosos representantes de la sociedad civil los consideran insuficientes, dada la importancia de los servicios de interés general en la vida de los ciudadanos europeos, por lo que se han multiplicado las iniciativas en el marco de la elaboración de la futura Constitución europea, a fin de incluir los principios de los servicios de interés general en los objetivos comunes de la Unión. La intención es promover y garantizar la seguridad y la justicia social con servicios de calidad basados en los principios de universalidad, igualdad de acceso, neutralidad de la propiedad y tarifas asequibles.

4.2 El artículo III-122 del proyecto de Tratado Constitucional debía sentar las bases del Derecho positivo derivado respecto de los servicios de interés económico general, disponiendo, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, que «*funcionen conforme a principios y en condiciones, económicas y financieras en particular, que les permitan cumplir su cometido*» y que «*dichos principios y condiciones se establecerán mediante ley europea*».

4.3 Por otra parte, el mencionado artículo III-122 debía reconocer el principio de libre administración de los entes locales y elevar al rango de principio constitucional la posibilidad de que ellos mismos presten servicios de interés económico general, aplicando así el principio de subsidiariedad al ámbito concreto de las competencias respectivas de la Unión y sus Estados miembros.

4.4 Teniendo en cuenta el aplazamiento del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, el CESE considera que es necesario iniciar ya, sobre la base de los tratados actuales, el proceso de elaboración de la Directiva marco sobre los servicios

de interés general (económicos y no económicos) que viene reclamando desde hace varios años en sus dictámenes <sup>(5)</sup>.

4.5 Al día de hoy, el fundamento jurídico sólo puede ser el de la realización del mercado interior, teniendo presente que dicho fundamento debe completarse con otras disposiciones del Tratado, que definen con precisión el tipo de mercado interior que debe ser el de los servicios de interés económico general:

- el artículo 16, en el que se dispone que la Unión deberá velar por que los servicios de interés económico general (SIEG) puedan cumplir su cometido,
- el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el que se pide a la Unión que respete el acceso de todos a los SIEG;
- el artículo 86, que especifica que, en caso de conflicto entre las normas de competencia y las misiones de interés general, prevalecerán estas últimas;
- el artículo 5, consagrado al respeto del principio de subsidiariedad;
- el artículo 295, que dispone la neutralidad de la Unión respecto al régimen de propiedad de las empresas;
- el Título VIII sobre el empleo, habida cuenta del número de empleos directos o inducidos relacionados con los SIEG;
- el Título XIV sobre la protección de los consumidores, que requiere disposiciones específicas para los SIEG;
- el Título XV sobre las redes transeuropeas, que da responsabilidades a la Unión;
- el Título XVI sobre la competitividad de la industria, que requiere unos SIEG modernos, eficaces y de calidad;
- el Título XVII sobre la cohesión económica y social, que requiere compensar los desequilibrios existentes;
- el Título XIX sobre la protección del medio ambiente, especialmente importante para los SIEG habida cuenta de sus externalidades.

4.6 La combinación de estos artículos permite crear un derecho específico para los SIEG como parte integrante de una directiva marco sobre todos los servicios de interés general, que tenga en cuenta, a la vez, la realización del mercado interior y las especificidades de los SIEG en el respeto de los objetivos del Tratado.

<sup>(5)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los servicios de interés general», dictamen de iniciativa, DO C 241 de 7.10.2002, p. 0119-0127; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca del «Libro Verde sobre los servicios de interés general» COM(2003) 270 final, DO C 80 de 30.3.2004, p. 0066 — 0076; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca del «Libro Blanco sobre los servicios de interés general» COM(2004) 374 final, DO C 221 de 8.9.2005, p. 0017 — 0021.

## 5. Distinción entre servicios de interés general y servicios de interés económico general

5.1 A diferencia de los SIEG, los servicios de interés general (SIG) en su conjunto no siempre se mencionan como tales en los tratados.

5.2 Los servicios de interés general de naturaleza no económica no se rigen por normas comunitarias específicas ni se someten a las normas relativas al mercado interior, la competencia y las ayudas estatales. Sin embargo, dependen de una serie de objetivos de la Unión Europea (respeto de los derechos fundamentales, promoción del bienestar de los ciudadanos, justicia social, cohesión social, etc.) que resultan indispensables para la sociedad. De ello se desprende que la Unión, que tiene responsabilidades en la promoción del nivel y la calidad de vida en todo el territorio europeo, también tiene ciertas responsabilidades de cara a los instrumentos de aplicación de los derechos fundamentales y de la cohesión social representados por los SIG, y debe, por tanto, como mínimo, cuidar de que estos SIG existan y sean accesibles, asequibles y de buena calidad.

5.3 La distinción entre carácter económico y no económico sigue siendo vaga e incierta. Prácticamente todas las prestaciones de interés general, incluso las de carácter no lucrativo o voluntario, representan un cierto valor económico, pero no por ello han de someterse al Derecho de la competencia. Por otra parte, un mismo servicio puede ser a un tiempo comercial y no comercial, y también puede tener un carácter comercial sin que el mercado pueda garantizar tal servicio aplicando la lógica y los principios que rigen los servicios de interés general.

5.4 De ello se derivan ambigüedades y contradicciones entre competencia y SIG, cuyo carácter económico o no económico sigue sometido a las interpretaciones y los cambios jurídicos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con las siguientes consecuencias:

- se debilita la situación de los numerosos operadores de servicio público, en especial los que trabajan en el ámbito social o en los sectores no comerciales, así como los que ejercen su actividad en el ámbito local;
- se expone a los operadores al riesgo de sanciones por parte de la Comisión o del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;
- inquieta a los ciudadanos y consumidores, que temen la desaparición de los servicios públicos.

5.5 Existen, además, ambigüedades terminológicas entre las diferentes instituciones europeas. Para la Comisión, la noción de servicio público abarca todos los servicios de interés general, ya sean de carácter comercial o no, mientras que para el Parlamento Europeo la noción de servicios de interés general sólo se aplica a los servicios no económicos. El CESE pide que las diferentes instituciones tomen la iniciativa de definir una terminología común.

## 6. Orientaciones futuras

6.1 Ahora que el Consejo Europeo, tras los referendos sobre el Tratado Constitucional, ha iniciado una etapa de reflexión sobre los grandes temas europeos, será preciso que la sociedad civil se convierta en fuerza decidida y vigorosa, a fin de garantizar unos servicios de interés general eficaces y convertirlos en componente esencial de la Unión.

6.2 En esta misma línea es preciso preguntarse qué iniciativas se deben tomar en Europa para lograr una combinación armoniosa de los mecanismos de mercado y las misiones encomendadas a los servicios públicos en los ámbitos en los que tal complementariedad resulte compatible con los objetivos de los servicios de interés general y pueda aportar una plusvalía que mejore la calidad de vida de los ciudadanos europeos en una lógica del modelo social europeo basado en el crecimiento económico, la creación de empleo y el bienestar sostenible.

6.3 Una de las grandes particularidades del modelo social es el diálogo social. La información, la consulta y la participación de los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil constituyen unas condiciones imprescindibles para mantener y modernizar con éxito el modelo social europeo; se trata de conseguir una Europa social basada en una interacción beneficiosa entre la legislación y el diálogo social

6.4 Todos los agentes, entidades estatales, regionales y municipales, interlocutores sociales, organizaciones de consumidores y de protección del medio ambiente, organismos de economía social y de lucha contra la exclusión, etc. deben ocupar el lugar que les corresponde junto a los reguladores y operadores en el funcionamiento de los servicios de interés general.

6.5 Por lo tanto, es necesario garantizar que, a nivel nacional, regional y local, a la hora de regular los servicios de interés general, los agentes antes citados participen en todas las fases del proceso; es decir, tanto en la organización como en la fijación, la vigilancia, la relación coste-eficacia y la aplicación de las normas de calidad.

6.6 A escala europea, siempre que las directivas sectoriales tengan consecuencias sociales sobre la cualificación y las condiciones laborales y de empleo de los trabajadores, un diálogo social europeo estructurado debe preceder las iniciativas legislativas de la Comisión Europea.

6.7 En otras palabras, la lógica del artículo 139 del Tratado CE, en el que se encarga a la Comisión que vele por la consulta a las organizaciones de trabajadores y empresarios en relación con la dimensión social de las políticas que propone, también deberá aplicarse a nivel sectorial cuando se trate de regular los servicios de interés económico general.

6.8 De esta forma, los comités de diálogo social sectorial estructurado serán los garantes de la promoción del diálogo social sectorial o intersectorial, que conducirá a la celebración de convenios colectivos europeos destinados a proteger los derechos de los trabajadores y su empleo ante el riesgo de dumping social y de contratación de personal no cualificado.

6.9 No por ello debería prescindir la Comisión de proceder obligatoriamente a un análisis de las repercusiones en el funcionamiento de los servicios de interés económico general de cada una de sus propuestas dirigidas a modificar uno de los instrumentos del Derecho comunitario con vocación sectorial o a crear uno nuevo en el ámbito de los servicios de interés económico general.

## 7. Construir un concepto europeo de servicio de interés general

7.1 La Europa a la que aspiran los ciudadanos es un espacio de vida en común en el que importan la calidad de vida, la solidaridad, el empleo y la creación de una riqueza que no es sólo material. Los SIG constituyen un instrumento indispensable para conseguirlo.

7.2 Por tanto, conviene definir a escala comunitaria los principios básicos comunes que deberán aplicarse a todos los SIG y que deberían recogerse en una Directiva marco y, en caso necesario, en directivas detalladas para los distintos sectores.

7.3 La adopción de una Directiva marco de carácter horizontal es indispensable para ofrecer a los operadores responsables de la gestión de los servicios de interés general económicos y no económicos y a las autoridades públicas toda la seguridad jurídica deseada, y aportar a los usuarios y consumidores las garantías necesarias.

## 8. Objetivos de los servicios de interés general

8.1 En consonancia con su papel como pilar del modelo social europeo y de una economía social de mercado, los SIG, a través de las interacciones y la integración del progreso económico y social, deben:

- garantizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los bienes y servicios fundamentales (derecho a la educación, la sanidad, la seguridad, el empleo, la electricidad y el agua, los transportes, las comunicaciones, etc.);
- garantizar la cohesión económica, social y cultural;
- velar por la justicia y la inclusión social, crear solidaridad, promover el interés general de la colectividad;
- crear las condiciones para un desarrollo sostenible.

## 9. Definición de interés general

9.1 En primer lugar será preciso poner en marcha un marco institucional que sirva de base sólida para conseguir una estabilidad jurídica que permita establecer la distinción, en el sentido de la Carta, entre servicios de interés económico general y servicios de interés general no económico, siempre teniendo en cuenta que la Carta no dispone que se apliquen a estos últimos las normas sobre competencia ni sobre ayudas estatales.

9.2 Ante las dificultades para lograr una definición exhaustiva de este concepto, por una parte, y el riesgo que supone un enfoque restrictivo, por otra, será preciso centrarse en la misión concreta de los servicios y en las exigencias (obligaciones de servicio público) que se les imponen en el cumplimiento de sus funciones, que deberán establecerse claramente.

9.3 De conformidad con el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE, el cumplimiento efectivo de una misión de interés general prevalece, en caso de tensión, sobre la aplicación de las normas en materia de competencia, con arreglo a la jurisprudencia comunitaria.

## 10. El papel de las autoridades públicas nacionales

10.1 En virtud del principio de subsidiariedad, los Estados miembros deben tener libertad para establecer la distinción entre los servicios de interés general de naturaleza económica y los de naturaleza no económica. No obstante, en caso de error manifiesto de apreciación, la Comisión debe tener la posibilidad de intervenir.

10.2 Por tanto, los Estados miembros deben poder definir, mediante un documento oficial que deberá notificarse a las instituciones europeas, los tipos de servicios estatales, motivados por razones imperiosas de interés general o de interés nacional, regional o local que no constituyen SIEG y que no se incluyen en el campo de aplicación de las normas sobre competencia y ayudas estatales.

10.3 Sin perjuicio de la libre elección de las autoridades nacionales, el CESE considera que, entre estos servicios de interés nacional, regional o municipal deberían figurar los relativos al sistema obligatorio de educación, salud y protección social, actividades culturales, caritativas, de carácter social o solidario, así como los servicios audiovisuales y los de distribución de agua y saneamiento.

10.4 Para los demás servicios, la Directiva marco sobre los servicios de interés general y la legislación sectorial deben definir claramente los principios y modalidades de regulación, que vienen a completar el Derecho común de la competencia. Esta definición legislativa deberá permitir la adaptación de las exigencias en función de la evolución de las necesidades e inquietudes de los consumidores y usuarios, así como de los cambios del entorno económico y tecnológico.

10.5 El CESE considera que el estatuto particular del agua, la continuidad y perennidad de los servicios vinculados a su distribución y la política de inversión y tarifaria hacen que el sector del agua sea de interés general y no se preste a una liberalización europea sistemática.

10.6 En consecuencia, este marco regulador deberá garantizar la existencia de los servicios de interés general, la libertad de definición y organización de los Estados miembros y entes locales, la libre elección de los modos de gestión<sup>(6)</sup> y financiación, los principios y límites de la acción de la Comunidad, la evaluación de los resultados, los derechos de consumidores y usuarios y un umbral mínimo de misiones y obligaciones de servicio público.

10.7 Estas obligaciones de servicio público, que se manifiestan en las obligaciones que los Estados miembros se imponen o imponen a los prestadores de servicios, consisten principalmente en la igualdad y la universalidad del acceso, la ausencia de toda forma de discriminación, la continuidad del servicio, la calidad, la transparencia, la seguridad y la capacidad de adaptación a los necesarios cambios.

10.8 Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 295 del Tratado, que no prejuzga el carácter público o privado del modo de gestión de los servicios de interés económico general y no incita a los Estados miembros a liberalizar los servicios, el CESE respalda las formas más variadas de gestión y asociación entre las autoridades públicas, los operadores encargados de estos servicios, los interlocutores sociales y los usuarios y consumidores.

## 11. Regulación

11.1 La regulación es un proceso dinámico que evoluciona con el desarrollo del mercado y las transformaciones tecnológicas.

11.2 El modo de funcionamiento de la competencia en un mercado liberalizado dependerá de las características del sector: podrá realizarse mediante licitaciones, asociaciones entre los sectores público y privado, control de precios, prevención de un trato discriminatorio de acceso a la red o creación de competencia entre redes.

11.3 De la comparación de los diferentes sistemas de regulación de los Estados miembros se desprende que ninguno puede considerarse ejemplar, porque siempre depende de la historia, las instituciones y tradiciones de cada país, así como de la situación sectorial o geográfica y del desarrollo tecnológico de un sector dado.

11.4 Por tanto, se trata de conciliar el respeto de la diversidad de los modos de regulación ligados a la historia, las tradiciones e instituciones, así como los tipos de servicios, con unos objetivos comunitarios precisos y unas normas comunes limitadas, con el fin de obtener unas respuestas diferenciadas, capaces de promover la mayor eficacia a nivel transeuropeo, transfronterizo, nacional, regional, municipal o local.

11.5 Aunque se dará prioridad a los intercambios y la coordinación a nivel comunitario, no debería imponerse ninguna solución unificada a escala europea, sino que corresponderá a cada Estado miembro definir, en su caso, el modo oportuno de regular los servicios de interés económico general, en el respeto

<sup>(6)</sup> El artículo 295 del Tratado CE consagra el principio de neutralidad en lo referente a la propiedad pública o privada de las empresas (COM(2004) 374 final de 12.5.2004).

del principio de subsidiariedad y del principio de neutralidad con respecto al carácter público o privado del modo de gestión de un servicio dado.

## 12. Evaluación

12.1 El carácter evolutivo de los servicios de interés general, los objetivos que se les asignan y su importancia de cara a la realización de la Estrategia de Lisboa requieren que se proceda a una evaluación regular, no sólo de los servicios de interés económico general para los que existen normas comunitarias, sino también de los servicios de interés general con respecto a los objetivos de la Unión (respeto de los derechos fundamentales, fomento del bienestar de los ciudadanos, justicia y cohesión social, etc.).

12.2 El CESE no comparte, pues, la opinión de la Comisión<sup>(7)</sup> según la cual los servicios de interés general no económico no deben ser objeto de la evaluación horizontal de los resultados de los SIG.

12.3 Esta evaluación servirá, por una parte, para aumentar la eficacia de los servicios de interés general y su adaptación a la evolución de las necesidades de los ciudadanos y las empresas y, por otra, para proporcionar a las autoridades públicas los elementos que les permitan hacer las elecciones más pertinentes.

12.4 El Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión<sup>(8)</sup> que organice un debate entre los diferentes foros de observación existentes (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, organizaciones del diálogo social, asociaciones de iniciativas sobre los SIG y asociaciones de consumidores). Los resultados de este debate deberían tomarse en consideración y servir para determinar las orientaciones aplicables a la evaluación horizontal anual que, a su vez, deberá ser objeto de un debate separado.

12.5 Esto implica, por una parte, que se cumpla el compromiso contraído por la Comisión en su Comunicación COM(2002) 331, de hacer participar a la sociedad civil en la evaluación horizontal de los resultados de los SIG, estableciendo, en particular, «un mecanismo permanente de seguimiento de la opinión de los ciudadanos y de su evolución» y, por otra, que, según afirma la Comisión, «también se consultará a las partes interesadas, incluyendo a los interlocutores sociales, de forma ocasional sobre asuntos concretos».

12.6 Corresponderá, por tanto, a la Unión impulsar la dinámica de la evaluación, en el respeto del principio de subsidiariedad, elaborando, con ayuda de los representantes de los agentes interesados, un método de evaluación armonizado a escala europea y basado en indicadores comunes.

12.7 Este método de evaluación deberá tener en cuenta, además de los resultados puramente económicos, las repercusiones sociales y medioambientales, así como la protección del interés general a largo plazo.

<sup>(7)</sup> COM(2002) 331 final, punto 3.2.

<sup>(8)</sup> Informe del PE A5/0361/2001; informe Wegner Langen; 17 de octubre de 2001.

12.8 Esto requiere que los usuarios a los que se destinan los servicios de interés general económicos y no económicos tengan la posibilidad de expresar sus necesidades y aspiraciones, por ejemplo, participando a través de sus representantes en la elaboración de los métodos de evaluación y en la valoración de los resultados.

12.9 En este orden de ideas, el CESE propone crear un observatorio para la evaluación de los servicios de interés general económicos y no económicos, formado por representantes políticos del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones y por representantes de la sociedad civil organizada del Comité Económico y Social Europeo.

12.10 El Observatorio debería contar con un Comité de dirección que definiera los objetivos y pliegos de condiciones de las evaluaciones, seleccionando los organismos encargados de los estudios, examinando los informes y dando una opinión sobre los mismos. El Consejo científico estará asociado a dicho Comité para examinar la metodología elegida y formular toda recomendación en la materia. El Comité de dirección velará por que los informes de evaluación sean objeto de presentaciones y debates públicos en todos los Estados miembros, con todas las partes interesadas: ello implica que los informes de evaluación estén disponibles en las diferentes lenguas de trabajo de la Unión.

### 13. Financiación

13.1 La seguridad de la financiación a largo plazo de las inversiones y obligaciones de servicio público sigue siendo una cuestión esencial para garantizar a todos, en todo el territorio de la Unión, el acceso a unos servicios de interés general de calidad y a precios asequibles.

13.2 El interés general y las obligaciones de servicio público impuestas por la autoridad pública a uno o varios proveedores de un servicio de interés económico general, en determinadas condiciones y con arreglo a especificaciones dadas, requieren unos métodos de financiación adecuados.

13.3 Incumbe, pues, a los Estados miembros garantizar la financiación a largo plazo, por una parte, de las inversiones

necesarias para la continuidad y durabilidad de los servicios y, por otra, de la compensación adecuada de las obligaciones de servicio público o de servicio universal; las normas comunitarias deben favorecer y no restringir esta seguridad de financiación.

13.4 La falta de una directiva europea relativa a la definición, organización y financiación de las obligaciones de servicio público deja a los Estados miembros total libertad para elegir sus métodos de financiación, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

13.5 Los Estados miembros deben poder recurrir a una amplia variedad de modos de financiación de las misiones y obligaciones de servicio público: compensación directa a través del presupuesto nacional o el de los entes locales, financiación basada en solidaridades sociales o territoriales entre usos o usuarios, contribuciones de los operadores y usuarios, créditos fiscales, derechos exclusivos, etc., así como instrumentos combinados de financiación pública y privada (asociación público-privada), sobre todo en el caso de infraestructuras públicas generadoras de ingresos procedentes de su explotación.

13.6 Dada la gran variedad de modos de financiación existente según los Estados y sectores, en permanente transformación como consecuencia de la evolución tecnológica, el CESE considera que no procede restringir a escala comunitaria las posibles fuentes de financiación ni privilegiar una u otra, sino que es preferible dejar a los Estados miembros a nivel nacional, regional o local la posibilidad de decidir, en función de sus prioridades políticas y de su valoración de la rentabilidad económica, cómo desean financiar los servicios de los que son responsables.

13.7 No obstante, habida cuenta de la limitada capacidad de financiación de algunos nuevos Estados miembros, la Unión debería poner a su disposición los medios necesarios para promover el desarrollo de unos servicios de interés general económicos y no económicos eficaces.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

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